



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 maja 2025 r.

Poz. 4290

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.98.2025.9

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XV/108/2025 Rady Gminy Czarnków z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Czarnków na lata 2025 – 2030 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2025 r. Rada Gminy Czarnków podjęła uchwałę nr XV/108/2025 w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Czarnków na lata 2025 – 2030, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1464 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku, o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 kwietnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy upoważnia radę gminy przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 ustawy: „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi

w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; 7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne; 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację

gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowaną sprzedaż lokali”.

Ustawodawca, określając w art. 21 ust. 2 ustawy materię, którą winien regulować program, posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, iż omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak, aby rada gminy w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pomińcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. Realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy wymaga bowiem ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy i w sposób zgodny z tym przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2014 r., IV SA/Wr 201/14; wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2014 r., II SA/Lu 670/14; wyrok WSA w Łodzi z 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 956/16; wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19; wyrok NSA z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22; wszystkie powołane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc powyższe do ocenianego Programu, stwierdzić należy, że rada nie unormowała prawidłowo wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

W badanym Programie, w ustępie 8 ("Wysokość wydatków w kolejnych latach z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne w latach 2025-2030"), Rada Gminy Czarnków w formie tabelarycznej wskazała koszty utrzymania zasobów komunalnych, tj. bieżącą eksploatację plus usługi, remonty i modernizację, zakupy materiałów oraz energię elektryczną.

Program nie reguluje jednak w sposób kompletny materii ustawowej, bowiem nie wyszczególnia wysokości poszczególnych kosztów (zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli oraz inwestycyjnych), ani nie zawiera ich podziału na kolejne lata. Organ nadzoru stwierdza, że w ust. 8 pkt 2 lit. a-d Programu w wersji opisowej wskazano zasady i cele działań dotyczących kosztów zarządu nieruchomością wspólną. Ponadto, w ust. 8 pkt 3 Programu wskazano ogólnie na jakie cele będą przeznaczane wydatki inwestycyjne w latach 2025-2030. Tymczasem, zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, Rada Gminy Czarnków zobowiązana była w rozpatrywanym Programie wskazać kwotowo także koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli oraz koszty inwestycyjne i to z podziałem na kolejne lata obowiązywania Programu. Brak uregulowania powyższych kwestii stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jak podkreślił WSA w Warszawie w wyroku z 11 lipca 2022 r., II SA/Wa 4051/21, "Rada nie wypełniła również delegacji wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem przepis § 8 zaskarżonej uchwały nie wskazuje wysokości poszczególnych kosztów (bieżącej eksploatacji, remontów, modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli oraz inwestycyjnych), ani nie zawiera ich podziału na kolejne lata, a zatem nie wypełnia delegacji ustawowej".

W Programie brak jest również odniesienia się rady do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali (np. poprzez określenie czy są one planowane w okresie obowiązywania Programu), który również należy obowiązkowo uregulować, co wynika z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa, które również skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jak podkreślono w cytowanym powyżej wyroku WSA w Warszawie z 11 lipca 2022 r., II SA/Wa 4050/21, "Zaznaczyć należy, że stwierdzenie nieważności uchwały w całości jest uzasadnione, gdy wyeliminowanie znacznej części jej przepisów spowodowałoby pozostawienie w obiegu takiego aktu prawa miejscowego, który byłby niekompletny i nie wypełniałby delegacji ustawowej. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Stwierdzenie nieważności ww. przepisów zaskarżonej uchwały i pozostawienie w obronie prawnym pozostałych regulacji skutkowałoby funkcjonowaniem kadłubowego aktu prawa miejscowego, który nie czyniłby zadość wymogom prawidłowej legislacji, a przede wszystkim

nie realizowałyby celu i założeń, które legły u podstaw podjęcia uchwały". Analogiczne stanowisko można uznać w sytuacji prowadzenia postępowania nadzorczego przez organy nadzoru.

W świetle powyższych ustaleń uznać należy, że uchwała Rady Gminy Czarnków nr XV/108/2025 z dnia 26 marca 2025 r. została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Końcowo organ nadzoru zwraca uwagę na kwestie redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego w świetle „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Jak wynika z § 124 ust. 1 i 2 w związku z § 143 ZTP, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§), przy czym paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Należy zachować ciągłość numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały (§ 57 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). W celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne - rozdziały (§ 124a ust. 1 i 2 w związku z § 143 ZTP), przy czym rozdziały należy numerować cyframi arabskimi (§ 62 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). Oceniany Program jako załącznik do uchwały nie spełnia powyższych wymogów redakcyjnych, ponieważ dzieli się na ustępy, punkty i litery, jednak uchybienia w tym zakresie nie stanowią naruszenia prawa o charakterze istotnym i nie powodują nieważności uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Czarnków

Wójt Gminy Czarnków