



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 25 października 2024 r.

Poz. 4739

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.194.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr IV/25/2024 Rady Gminy Rudka z dnia 24 września 2024 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Rudka w latach 2024-2028.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 24 września 2024 r. Rada Gminy Rudka podjęła uchwałę nr IV/25/2024, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 września 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 17 października 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W ocenie organu nadzoru uchwała w sposób istotny narusza przepisy 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), tj.:

- art. 21 ust. 2 pkt 1, poprzez brak zawarcia w uchwale prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- art. 21 ust. 2 pkt 7, poprzez nieuwzględnienie w wysokości kosztów w kolejnych latach kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Jak stanowi art. 21 ust. 2 ww. 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:
  - 1) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
  - 2) planowaną sprzedaż lokali.

Analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, iż nie zawiera ona w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ww. ustawy. Organu nadzoru stoi na stanowisku, iż żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty, bądź uregulowany w sposób niepełny w akcie prawa miejscowego, stanowionym na podstawie tego przepisu. Do prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej, rada gminy przy uchwalaniu powyższego programu powinna mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Niepełne uregulowanie przez organ stanowiący któregośkolwiek niezbędnych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu, stanowiąc podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej (zob. wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02).

Odnosząc się do zapisów dotyczących prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, należy zauważyć, że w rozdziale 1 załącznika do uchwały (Prognoza dotycząca wielkości posiadania oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy) Rada Gminy ograniczyła się do informacji na temat aktualnej wielkości oraz stanu technicznego gminnego zasobu mieszkaniowego. Tym samym nie wypełnia w całości postanowień art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, gdyż realizacja tego przepisu sprowadza się do przedstawienia prognozowanej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy i prognozowanego stanu technicznego tego zasobu, w rozbiciu na lata, co wynika wprost z treści ww. przepisu.

Ponadto w tabeli zawartej w rozdziale 7 Programu (Wysokość wydatków w kolejnych latach) Rada Gminy określając wysokość kosztów w kolejnych latach, nie uwzględniła kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi. Z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 7 wynika natomiast, iż przy określaniu wysokości kosztów w kolejnych latach, rada ma obowiązek uwzględnić 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. Tym samym pomijając koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi Rada nie wypełniła w sposób kompleksowy delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w przedmiotowej uchwale Rada Gminy posługuje się pojęciem lokalu socjalnego. W związku z powyższym konieczne jest wyjaśnienie, że na mocy ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokalu socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756), ustawodawca zrezygnował z pojęcia "lokal socjalny" i w art. 22 ustawy posługuje się pojęciem "najmu socjalnego lokalu". Konsekwencją tej zmiany jest likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych. W związku z powyższym używanie pojęcia "lokal socjalny" nie znajduje podstaw prawnych w obowiązującej ustawie.

Należy ponadto zwrócić uwagę, że w załączniku do uchwały Rada Gminy zastosowała nieznaną zasadom techniki prawodawczej sposób podziału jednostki systematycznej na jednostki redakcyjne. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do zachowania zasad prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu

Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zasady techniki prawodawczej unormowane w ww. rozporządzeniu określają sposób w jaki należy redagować akty normatywne, by ich stosowanie zapewniło spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych.

Należy zauważyć, że treść Programu została podzielona na jednostki systematyzacyjne, tj. 8 Rozdziałów. Rozdziały z kolei podzielono na jednostki redakcyjne będące ustępami, brak jest natomiast podstawowych jednostek redakcyjnych, właściwych dla aktów prawa miejscowego tj. paragrafów, co powoduje, że uchwała narusza w tym zakresie § 124 i § 124a ww. rozporządzenia. Przepisy te na podstawie § 143 rozporządzenia stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 124 ust. 1 podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2). Uwzględniając natomiast możliwość grupowania paragrafów w jednostki systematyzacyjne, w § 124a rozporządzenia określono, że w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia (tu: aktu prawa miejscowego) paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). W rozporządzeniu (tu: w akcie prawa miejscowego) wyjątkowo można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział (ust. 3).

Należy podkreślić, że organ jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Ponadto, co szczególnie istotne dla właściwego posługiwania się tekstem prawnym, numeracja podstawowych jednostek redakcyjnych danego aktu powinna zachować ciągłość w ramach całego aktu, a nie - jak w przedmiotowej uchwale - rozpoczynać się od ust. 1 w każdym rozdziale.

W świetle powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Agnieszka Krystoń*