



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 26 stycznia 2023 r.

Poz. 438

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.22.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 26 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

**stwierdzam nieważność**

Uchwały nr XXV/278/2022 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie Wieloletniego Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bargłów Kościelny na lata 2023-2027.

#### UZASADNIENIE

W dniu 29 grudnia 2022 r. Rada Gminy Bargłów Kościelny podjęła uchwałę Nr XXV/278/2022, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 stycznia 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 stycznia 2023 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.

Zgodnie z przepisem 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 2022 r. poz. 172, z późn. zm.), rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast, jak wynika z treści przepisu 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.

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. Uchwała ta nie określa bowiem wystarczająco precyzyjnie i kompleksowo:

- prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach;
- wysokości 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).

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 niezupełny 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 z 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., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r. sygn. akt. III SA/Łd 956/16 „pominięcie przez radę gminy w uchwale dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy obligatoryjnych elementów regulacji wynikających z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, skutkuje naruszeniem prawa mającym istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Nie sposób podzielić stanowiska, że są to nieistotne uchybienia bowiem pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, wskazuje na konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy. (...) Uchwała, to akt planowania zawierający normy prawne kwalifikowane, jako akt prawa miejscowego poprzez określenie sposobu zrealizowania wymienionych w punktach art. 21 ust. 2 ustawy elementów, a gmina to podmiot zobowiązany do ich opracowania”. Również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r. sygn. akt II SA/Lu 670/14 podniósł: „Jeżeli zatem uchwalony przez radę gminy program nie zawiera wszystkich tych elementów, niezależnie od przyczyny braku któregośkolwiek z nich, tj. nawet wówczas, gdy spowodowany jest on małym zasobem mieszkaniowym gminy, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności podjętej uchwały”.

Jednym z obligatoryjnych elementów, które nie zostały zawarte w przedmiotowej uchwale jest prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. W § 1 załącznika do przedmiotowej uchwały znajduje się bowiem jedynie informacja o obecnym stanie technicznym lokali, brak jest natomiast prognozy dotyczącej wielkości i stanu technicznego w kolejnych latach.

Kolejnym elementem, który w ocenie organu nadzoru nie został uregulowany w sposób prawidłowy jest analiza potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikająca ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Należy bowiem zauważyć, że w § 2 ust. 1 Programu zawarta została tabela, w której wskazano jedynie kwoty przypisane w kolejnych latach do poszczególnych lokali, bez dokonania analizy potrzeb określającej, jakie działania są niezbędne do podjęcia w konkretnych lokalach.

W uchwale nie określono także jednoznacznie planu sprzedaży lokali, wskazując w § 3 ust. 1 Programu, iż *dopuszcza się sprzedaż lokali mieszkalnych w przypadkach uzasadnionych interesami gminy i po zwolnieniu tych lokali przez najemców i braku chętnych do wynajmu*. Nie ulega zatem wątpliwości, że nie została wskazana liczba lokali planowanych do sprzedaży w kolejnych latach. Tym samym tego rodzaju zapis nie może być uznany za wystarczający do uznania, iż Rada Gminy wypełniła delegację ustawową.

Ponadto zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować m.in. 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. Tymczasem w § 7 ust. 1 Programu wskazano jedynie, że: *na wysokość wydatków w kolejnych latach składać się będą głównie koszty bieżącej eksploatacji lokali i budynków*, w ust. 2 dodając, iż: *wysokość wydatków na remonty ustalana będzie w uchwałach budżetowych podjętych na kolejne lata objęte Programem*. Uregulowania przyjęte przez Radę Gminy nie sposób uznać za spełniające wymogi ww. przepisu. Skoro bowiem ustawodawca nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek określenia wysokości kosztów w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, to nie sposób uznać, iż Rada Gminy może zrealizować delegację ustawową poprzez odesłanie do innej uchwały.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ stanowiący gminy realizując upoważnienie zawarte w ustawie, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Z powyższego wynika, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny, co jednocześnie oznacza zakaz dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Przy czym odstąpienie od wytycznych zawartych w upoważnieniu ustawowym – skutkujące w każdym przypadku istotnym naruszeniem prawa – należy rozumieć szeroko, a więc będzie nim z jednej strony wykroczenie poza zakres upoważnienia, z drugiej zaś niewypełnienie zakresu upoważnienia determinowanego: po pierwsze przepisem upoważniającym – i objętą nim materią; po drugie: zasadami techniki prawodawczej. Pominięcie przez radę którejś ze wskazanych w przepisie dyrektyw skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zatem istotnym naruszeniem prawa. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w § 1 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła: *ustala się wielkość oraz stan techniczny zasobu mieszkaniowego gminy, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne*, natomiast w § 1 ust. 2 pkt 2 wskazano liczbę „lokali socjalnych”. 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.

Na marginesie warto ponadto zauważyć, że w § 2 uchwały błędnie przytoczono tytuł uchwały Nr XV/151/2017 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 29 marca 2017 r., zaś w § 4 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały jedno zdanie zostało podzielone na dwa ustępy, co narusza § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W świetle powyższego zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały nr XXV/278/2022 Rady Gminy Bargłów Kościelny z dnia 29 grudnia 2022 r. w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

#### **POUCZENIE**

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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**  
*Zofia Silwonik*