



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Poz. 3587

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.225.2017.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2017 r.

Działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały Nr XXXV/259/17 Rady Gminy Duszniki z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Duszniki na lata 2017-2021 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXXV/259/17 Rady Gminy Duszniki została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, zwanej dalej: „ustawą”).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 2017 r.

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

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Konkretyzacja tego obowiązku dokonana została przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy, w myśl którego 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, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- 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 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;

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.

Wskazane w art. 21 ust. 2 ustawy elementy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie są wyliczone w sposób wyczerpujący, o czym świadczy zwrot: „w szczególności”. Stanowią więc katalog otwarty upoważniający radę gminy do wprowadzenia jeszcze innych dodatkowych zapisów. Jednakże pominięcie przez radę któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu prawnego. Stanowisko organu nadzoru w tej kwestii znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, iż „Nie ulega wątpliwości, że pominięcie przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji określonej w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem kontrolowanej uchwały”. W tożsamy sposób orzekł m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r. w sprawie o sygn. akt III SA/Łd 956/16.

W świetle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem badanej uchwały, uznać należało, że Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Duszniki na lata 2017 – 2021, zwany dalej: „Programem”, podjęty został z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość Programu dotyczy nie respektowania przez Radę zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że Program nie zawiera prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. W § 3 ust. 1 Programu Rada zawarła w formie tabeli wykaz budynków z wyszczególnieniem liczby lokali stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Duszniki oraz stan techniczny według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. Z kolei w § 3 ust. 2 Programu Rada postanowiła, że „W wyniku planowanej sprzedaży lokali i budowy nowych lokali w latach 2017 – 2021 zakłada się zwiększenie ilości w zasobie w poszczególnych latach”. W ocenie organu nadzoru postanowienia § 3 ust. 2 Programu w żaden sposób nie wypełniają dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy; mają one bowiem charakter ogólnikowy, a przez to nie prognozują wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

Ponadto Rada nie zrealizowała w pełni obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym w programie winny znaleźć się postanowienia dotyczące sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. W § 18 i § 19 Programu Rada wprowadziła uregulowała sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jednakże nie wskazała przewidywanych zmian w tym zakresie w kolejnych latach obowiązywania Programu.

W uchwalonym Programie Rada nie określiła wysokości wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatków inwestycyjnych, do czego była zobowiązana mocą art. 31 ust. 2 pkt 6 ustawy.

Ponadto na mocy art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy, organ stanowiący gminy powinien zamieścić w programie opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w szczególności: niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planowaną sprzedaż lokali. W § 23 Programu Rada zawarła szereg postanowień mających na celu poprawę gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, jednakże w opinii organu nadzoru Rada w ogóle nie odniosła do obligatoryjnych kwestii nakazanych ww. przepisem.

W treści § 5 ust. 3 pkt 2 Programu Rada posłużyła się zwrotem: „itp.”, a w § 23 ust. 1 użyła zwrotu: „w szczególności”. Tymczasem należy zauważyć, że stosowanie w zapisach uchwał organów stanowiących gmin takich wyrażeń w odniesieniu do kwestii wymienionych w sposób enumeratywny powoduje, że mamy do czynienia z katalogiem otwartym. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, stwierdzić należy, że z § 5 ust. 3 pkt 2 Programu wynika, że planowana wielkość środków finansowych przeznaczonych na remonty i modernizacje określona będzie w ramach środków uzyskiwanych z czynszów za wynajmowanie jeszcze innych obiektów, aniżeli tylko lokali użytkowych garaży i reklam. Z kolei analiza § 23 ust. 1 Programu prowadzi do wniosku, że Gmina będzie podejmowała jeszcze inne, nieokreślone w tym Programie działania zmierzające do poprawy wykorzystania i racjonalności gospodarki. A zatem zamieszczenie przez Radę w ocenianym akcie zwrotów: „itp.” oraz „w szczególności”, stwarzających katalog otwarty we wspomnianym zakresie, narusza w sposób istotny art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że Rada Gminy Duszniki nie wypełniła w sposób kompleksowy delegacji, o której mowa w art. 21 ust. 1 w zw. z ust. 2 ustawy. Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji powoduje konieczność stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XXXV/259/17 w całości.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

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

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Zbigniew Hoffmann