



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 czerwca 2018 r.

Poz. 4625

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.243.2018.19 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 czerwca 2018 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XLI/369/2018 z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Dobrzyca na lata 2018-2022 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLI/369/2018 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca została podjęta na sesji dnia 26 kwietnia 2018 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 ze zm.) w związku 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 zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm., zwanej dalej: „ustawą o ochronie praw lokatorów”).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 7 maja 2018 r.

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

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska Gminy Dobrzyca przyjęła „Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Dobrzyca na lata 2018-2022” (dalej zwany; „programem”), stanowiący załącznik do uchwały.

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważnia radę art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów. Z treści ust. 2 przywołanego przepisu wynika, iż 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.

Ustawodawca określając w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów 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 co najmniej wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. (por. wyrok WSA w Poznaniu z 20 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1062/11, 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).

W pkt 2 programu zatytułowanym: „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata” rada wskazała, że w latach 2018-2022 należy dążyć do wykonania niezbędnych remontów budynków będących w złym stanie technicznym. Ponadto rada przyjęła zasady i kierunki w planowaniu remontów i modernizacji budynków komunalnego zasobu mieszkaniowego na lata 2018-2022. Jednocześnie rada postanowiła, że projekty rocznych planów inwestycji i bieżących remontów budynków i lokali opracowuje Gminna Spółka Komunalna w Dobrzycy sp. z o.o. W pkt 2 programu (tabela nr 6) rada wyłącznie zaplanowała wysokość nakładów remontowych na lata 2018-2022. W ocenie organu nadzoru ww. zapisów nie można uznać za realizację obligatoryjnego elementu wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. ujęcia w programie planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Co więcej to rada mocą art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów jest uprawniona do określenia planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali i nie może tego uprawnienia scedować na inny podmiot (tu: Gminna Spółka Komunalna w Dobrzycy sp. z o.o.).

W pkt 5 programu zatytułowanym: „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” rada nie odniosła się do kwestii ewentualnego planowania zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach, tymczasem stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów - w ocenie organu nadzoru – rada powinna zająć jednoznacznie stanowisko czy takowe zmiany są przewidywane.

W pkt 7 programu zatytułowanym: „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”, rada powinna uregulować kwestie, które korelują z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Tymczasem rada bardzo ogólnie określiła wysokość wydatków (nie odnosząc się do pojęć ustawowych), w sytuacji gdy ww. przepis wyraźnie wskazuje na rozróżnienie tych wydatków 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. Wysokość ww. wydatków w kolejnych latach nie została ustalona również w pozostałej części przedmiotowej uchwały.

Rada nie umieściła w programie wszystkich elementów obligatoryjnych przewidzianych przez ustawodawcę i tym samym naruszyła prawo w stopniu istotnym. W ocenie organu nadzoru, tak skonstruowana uchwała nie realizuje kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Niezależnie od tego organ nadzoru podkreśla, iż oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Konstrukcję tego rodzaju aktów prawnych regulują przepisy działu VII załącznika do

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z § 143 Zasad techniki prawodawczej, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§), natomiast paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Tymczasem w załączniku do uchwały (integralna część uchwały) w miejsce odpowiednich jednostek redakcyjnych uchwałodawca wprowadził nieznane Zasadom techniki prawodawczej kropki (symbol ●). Taki układ redakcyjny uchwalonych przepisów godzi w czytelność i przejrzystość aktu prawnego. W tym miejscu wskazać trzeba na cel stosowania i zakres regulacji Zasad techniki prawodawczej określony w art. 14 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.). Zgodnie z delegacją ustawową Prezes Rady Ministrów wydając rozporządzenie (...), określili w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki. Zdaniem organu nadzoru realizacji tak określonego celu bez wątplenia odpowiada nakaz starannego, należytego przygotowywania projektów aktów prawa miejscowego. Naruszenie pewnych dyrektyw określonych w Zasadach techniki prawodawczej może prowadzić do istotnych problemów związanych ze stosowaniem prawa, w tym z jego interpretacją (wykładnią) i zrozumieniem, jak również do stwierdzenia niezgodności danego aktu prawa miejscowego bądź konkretnych jego przepisów prawnych z ustawą. W realiach niniejszej sprawy te nieprawidłowości nie uniemożliwiają odczytania ustaleń rady, niemniej jednak z uwagi na podniesione wyżej nieprawidłowości, uzasadnione jest wskazanie także zarzutów co do poprawności redakcji aktu prawa miejscowego.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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

(-) Zbigniew Hoffmann