



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 stycznia 2016 r.

Poz. 238

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.409.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015, poz. 1515)

orzekam

nieważność uchwały Nr XV/103/2015 Rady Gminy Skulsk z dnia 30 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Skulsk na lata 2016-2020 - *ze względu na istotne naruszenie prawa.*

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Skulsk została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015, poz. 1515) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150 ze zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 9 grudnia 2015 r.

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

Na sesji w dniu 30 listopada 2015 r. Rada Gminy Skulsk podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Skulsk na lata 2016-2020.

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 stanowi, iż rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Konkretyzacja tego obowiązku dokonana została przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 tej samej 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.

Analiza treści przytoczonego przepisu art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, iż określając materię, jaką pozostawiono radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Nie wyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem Uchwały Rady Gminy Skulsk Nr XV/103/2015, organ nadzoru stwierdził, że pięcioletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Skulsk podjęty został z istotnym naruszeniem prawa.

Wadliwość programu dotyczy nie respektowania zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 ww. ustawy.

Rada Gminy w § 2 Uchwały, zatytułowanym „Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego” nie określiła prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, a jedynie ograniczyła się do wskazania, że na dzień 27 października 2015 r. wielkość zasobów mieszkaniowych gminy stanowią: „4 budynki gminne, w których znajduje się 13 lokali mieszkalnych”. Podobnie w kwestii prognozowania stanu technicznego Rada ograniczyła się do opisanego bieżącego stanu, w jakim znajduje się mieszkaniowy zasób gminy.

Zatem postanowienia zawarte w § 2 Uchwały nie zawierają elementu prognozowania, a więc przewidywanych zmian, bądź też przewidywanego braku takich zmian w okresie, na który sporządzony został wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Z normy wyrażonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy jednoznacznie wynika, że prognoza, o której mowa w tym przepisie, winna zostać wykonana z podziałem na kolejne lata, czego Rada nie uczyniła. W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, czym istotnie naruszyła art. 21 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

W przypadku analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji, wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, niezbędne jest dokonanie tego z podziałem na kolejne lata. W § 3 Uchwały Rada postanowiła jedynie, że w latach 2016 - 2020 zasób mieszkaniowy będzie poddawany remontom i modernizacji celem podwyższenia ich jakości oraz poprawienia warunków mieszkaniowych lokatorów oraz, że w pierwszej kolejności będą remontowane lokale o największym zniszczeniu technicznym, a następnie lokale wymagające remontów zachowawczych.

Zatem Rada obowiązku wynikającego z treści art. 21 ust. 2 pkt 2 nie wypełniła, albowiem ww. analizy potrzeb i planu remontów i modernizacji nie dokonała z podziałem na kolejne lata, czym naruszyła treść ww. przepisu ustawy.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy program powinien określać 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.

Tymczasem w § 8 Uchwały Rada określiła jedynie wysokość „kosztów remontów bieżących” ustalając je na poziomie 1.000, 00 zł. w roku 2016 r. oraz w kolejnych latach, tj.: 2017 -2020 na poziomie: „0,00 zł.”. W ocenie organu nadzoru Rada w uchwalonych przez siebie przepisach nie odniosła się do wszystkich wydatków, na które wskazuje treść art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, czym naruszyła obowiązek kompleksowego i szczegółowego wypełnienia zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym.

Niezależnie od tego Rada w § 8 Uchwały dokonała modyfikacji pojęć. Należy zwrócić uwagę, iż ustawodawca w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy posługuje się pojęciami: „koszty bieżącej eksploatacji”, „koszty remontów”, „koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”, „koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli”, „wydatki inwestycyjne”. Rada natomiast w kwestionowanym paragrafie Uchwały posłużyła się pojęciem: „koszty remontu bieżącego”.

Ponadto w § 8 Uchwały Rada postanowiła, iż prowadzone będą „remonty zachowawcze”, a decyzję w tej sprawie podejmie Wójt po zasięgnięciu opinii Komisji ds. remontów, którą powoła zarządzeniem.

W ocenie organu nadzoru powyższy zapis Rada podjęła bez podstawy prawnej. Jak już wyżej wskazano – to Rada mocą art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy jest uprawniona do określenia planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali i nie może tego uprawnienia scedować na inny podmiot, tj. w tym przypadku na Wójta Gminy Skulsk.

Prawidłowo uchwalony program winien również zawierać opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planowaną sprzedaż lokali (art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy).

Tych elementów oceniany program nie zawiera. Postanowienia zawarte w § 9 pkt A ust. 1 tiret trzecie Uchwały dotyczą „działań zmierzających do zmniejszenia zaległości poprzez zamiany lokali pomiędzy lokatorami, którzy nie wywiązują się z obowiązku zapłaty czynszu”, a więc zamiany lokali nie są związane z remontami budynków i lokali.

Podobnie zapis § 9 pkt B Uchwały stanowiący, iż sprzedaż lokali mieszkalnych wchodzących do zasobu komunalnego gminy prowadzona będzie zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, nie może zostać uznany za uregulowanie kwestii dotyczącej planowanej sprzedaży lokali mającej na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy.

Niezależnie od tego organ nadzoru chciałby szczególnie podkreślić, 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 2002 r., Nr 100, poz. 908).

Jak stanowi § 143 ww. załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie „Zasad Techniki Prawodawczej” do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Zgodnie z przepisami § 124 załącznika - podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną rozporządzenia jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret.

Tymczasem w ocenianej uchwale Rada Gminy Skulsk nie zachowała konsekwencji w podziale przepisów na dalsze jednostki systematyzacyjne. Wskutek powyższego paragrafy dzielą się na punkty bądź na ustępy, a ponadto § 9 Uchwały został podzielony na dwie jednostki oznaczone odpowiednio: „A” i „B”, gdzie jednostka określona jako: „A” dzieli się na ustępy, a jeden z nich na tiret.

Taki układ redakcyjny uchwalonych przepisów godzi w czytelność i przejrzystość aktu prawnego.

Z uwagi na zakres stwierdzonych w Uchwale Rady Gminy Skulsk, Nr XV/103/2015 uchybień, w ocenie organu nadzoru, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności tej Uchwały w całości.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że o nieważności takiej uchwały przede wszystkim przesądzać ma ilość i charakter stwierdzonych wad, których wyeliminowanie spowoduje, że niekompletna uchwała nie mogłaby dalej funkcjonować w obrocie prawnym (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie:

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