



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNK-I.4131.433.2011

Łódź, 9 maja 2011 r.

URZĄD GMINY w DOBRONIU

Wpłynęło dn. 2011-05-11

Ref. U-KRULU

**Rada Gminy
w Dobroniu**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 86 oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 zm.: Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28 poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/30/2011 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Dobroń na lata 2011 - 2015.

Uzasadnienie

W dniu 31 marca 2011 r. Rada Gminy w Dobroniu podjęła uchwałę Nr VI/30/2011 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Dobroń na lata 2011 - 2015.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 kwietnia 2011 r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada wskazała przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczące stanowienia aktów prawa miejscowego (art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1) oraz 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 (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, iż 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 elementy wymienione w punktach od 1 do 8 tego przepisu.

Użyte w art. 21 ust. 2 wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w tym przepisie. Pominięcie przez radę gminy któregośkolwiek 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. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 732/10 czy wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r. sygn. akt II SA/Op 480/07).

Po dokonaniu analizy „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dobroń na lata 2011 – 2015”, stanowiącego załącznik do uchwały Nr VI/30/2011 organ nadzoru stwierdził, że Rada - wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 21 ust. 2 ustawy - w ww. Programie:

- 1/ nie uwzględniła planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali mieszkalnych, z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy). Treść rozdziału 5 Programu nie odpowiada wymogom ww. przepisu ustawy i jest nieadekwatna do tytułu tego rozdziału;
- 2/ nie określiła wysokości wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także wydatków inwestycyjnych (art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy).

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy Program powinien m.in. obejmować zasady polityki czynszowej. Jednym z elementów polityki czynszowej jest stawka czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. W świetle postanowień art. 7 ust. 1 pkt 1 - 4 ustawy, właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- położenia budynku, np. centrum, peryferie, zabudowa zwarta lub wolno stojąca,
- położenia lokalu w budynku, np. kondygnacja, stopień nasłonecznienia lokalu,
- wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu,
- ogólnego stanu technicznego budynku.

Przepis ten nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przestanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale organu stanowiącego gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Elementy wymienione w pkt 1 do 4 art. 7 ust. 1 ustawy stanowią minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić (wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07).

Rada Gminy, w rozdziale 7 Programu dotyczącym zasad polityki czynszowej uwzględniła natomiast tylko wyposażenie lokalu w urządzenia i instalacje lub ich brak, jako czynniki podwyższające lub obniżające stawki czynszu, oraz położenie lokalu na poddaszu jako czynnik obniżający stawkę czynszu, a więc nie wypełniła dyspozycji ww. przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Przepisy stanowiące podstawę prawną uchwały Nr VI/30/2011 nie upoważniają Rady do przyjęcia regulacji zawartych w § 22 ust. 2 i 3 Programu.

Tematyka przydziału lokalu mieszkalnego oraz rozpatrywania wniosków o najem lokalu mieszkalnego stanowi przedmiot uchwały dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, do podjęcia której upoważnia art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy. Wszelkie nowe regulacje dotyczące tej sfery Rada może wprowadzać więc poprzez zmianę uchwały Rady Gminy w Dobroniu Nr XXIX/234/2001 z dnia 14 grudnia 2001 r., w której uregulowane zostały zasady wynajmowania lokali.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wobec niniejszej uchwały organ nadzoru kwestionował również - poza powyższym zastrzeżeniem - treść § 22 ust. 2, w części dotyczącej słów „zamieszkuje co najmniej 5 lat na terenie gminy”. Podstawowe kryteria uprawniające do uzyskania lokalu z zasobów gminy w drodze najmu określone są w art. 4 ust. 2 (kryterium dochodowe) oraz w art. 21 ust. 3 ustawy (warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy). Powyższym zapisem Rada wprowadziła więc dodatkowe i nieuzasadnione prawnie kryterium podziału mieszkańców gminy chcących uzyskać najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, czym naruszyła oprócz ww. przepisów ustawy także art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący, że wszyscy mają równe prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Podobne uwagi dotyczą treści § 22 ust. 3, w którym Rada postanowiła, że „negatywnie będą rozpatrywane i załatwiane wnioski o najem lokalu mieszkalnego od osób, które zbyły swój lokal lub budynek mieszkalny, względnie dokonały zamiany lokalu na gorszy”. Postanowienia te postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach mieszkaniowych, które spełniają kryterium dochodowe i warunków zamieszkiwania i kwalifikowałyby się do ubiegania o wynajem lokalu gminnego, gdyby nie wprowadzono tych postanowień (wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., I OSK 82/08).

Organ nadzoru nie podziela opinii wyrażonej przez Przewodniczącego Rady Gminy w Dobroniu w piśmie z dnia 29 kwietnia 2011 r., znak: GN 7110.1.2011 - stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania - w części odnoszącej się do treści § 22 ust. 2 Programu, bowiem przywołany w tym piśmie wyrok NSA z dnia 3 czerwca 2009 r. (sygn. akt I OSK 199/09) dotyczy innego stanu sprawy, tj. gdy gmina nie wyklucza osób ubiegających się o lokal mieszkalny i mieszkających na terenie gminy krócej niż 5 lat lecz jedynie daje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu tym mieszkańcom gminy, którzy osiedlili się na jej terenie wcześniej. Uchwała

Nr VI/30/2011 Rady Gminy w Dobroniu, we wskazanym zakresie, wyklucza natomiast z prawa ubiegania się o przydział lokalu mieszkalnego część mieszkańców gminy, mimo spełnienia przez nich ustawowych wymogów. Organ nadzoru nie uwzględnił również pozostałych wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy przedłożonych w ww. piśmie.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej, a więc również samorządowe, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każde działanie Rady Gminy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a podejmując uchwałę Rada winna w ścisły sposób wypełnić delegację ustawową. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 ustawy o samorządzie gminnym). Tak więc, w przypadku istotnego naruszenia prawa organ nadzoru jest zobowiązany - zgodnie z dyspozycją wynikającą z art. 91 ust. 1 tej ustawy - orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

Wobec powyższego należy uznać, że Rada Gminy w Dobroniu uchwalając uchwałę Nr VI/30/2011 w sposób istotny naruszyła prawo, tj. wskazane w treści niniejszego rozstrzygnięcia przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a także Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dlatego jego wydanie stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki



Jolanta Chelmińska

Do wiadomości:
Wójt Gminy Dobroń