

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 października 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Tadeusz Kuczyński (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Małgorzata Masternak-Kubiak Sędzia NSA Mirosława Rozbicka-Ostrowska
Protokolant Asystent sędziego	Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 27 października 2010 r.
sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego
na uchwałę Rady Miejskiej w Olszynie
z dnia 24 lutego 2010 r. nr II/6/2010
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład
mieszkaniowego zasobu Gminy Olszyna

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
- II. orzeka, że zaskarżona uchwała nie może być wykonana;
- III. zasądza od Gminy Olszyna na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 zł (dwieście czterdzieści złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

U Z A S A D N I E N I E

Pismem z dnia 16 kwietnia 2010 r. nr NK.II.DC.0914-6/10, Wojewoda Dolnośląski działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), zaskarżył w całości uchwałę Rady Miejskiej w Olszynie Nr II/6/2010 z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 1/5/2002 Rady Gminy w Olszynie z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Olszyna z powodu istotnego naruszenia art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) – zwaną w dalszej części ustawą, oraz art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Organ Nadzoru na podstawie art. 147 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały. W motywach uzasadnienia przedmiotowej skargi podano, że niniejsza uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 marca 2010 r. Ze względu na fakt, iż upłynął 30-dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda Dolnośląski wnosi na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że Rada Miejska w Olszynie podejmując zaskarżoną uchwałę wykorzystała, zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy upoważnienie przyznane jej przez ustawodawcę, zgodnie z którym rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podejmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ustawodawca postanowił ponadto, że uchwała określająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna zawierać obligatoryjne elementy, określone w art. 21 ust. 3 ustawy, takie jak: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu; 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostawały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Wykonując dyspozycję ustawową Rada Miejsca w Olszynie postanowiła mocą zaskarżonej uchwały wprowadzić zmiany do uchwały Nr I/5/2002 Rady Gminy w Olszynie z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Olszyna. W myśl § 1 zaskarżonej uchwały, § 11 uchwały Nr I/5/2002 z dnia 30 stycznia 2002 r. otrzymał nowe brzmienie: 1. W celu zapewnienia kontroli społecznej załatwiania wniosków o najem lokali w gminie działa powołana przez Radę Miejską w Olszynie Gminna Komisja Mieszkaniowa. 2. Obsługę administracyjną komisji i jej posiedzeń zapewnia pracownik wyznaczony przez Burmistrza. 3. Członkowie Gminnej Komisji Mieszkaniowej za udział w posiedzeniu komisji otrzymują dietę w wysokości 10% wynagrodzenia ogłaszanego na podstawie art. 774 Kodeksu pracy w zaokrągleniu do pełnych złotych. 4. Diety wypłaca Urząd Miejski w Olszynie na wniosek przewodniczącego komisji. W uzasadnieniu do uchwały czytamy: „Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali musi być poddany kontroli społecznej. Realizując ten obowiązek Rada Miejska w Olszynie powołuje Gminną Komisję Mieszkaniową. W skład Komisji powoływani są jej członkowie, którzy pełnią tę funkcję społecznie, wobec czego nie przysługuje im wynagrodzenie za wykonywane obowiązki. Jediną formą rekompensaty za utratę dochodów związaną z wykonywaniem tych obowiązków społecznych może być dieta. Projekt uchwały reguluje wysokość, tryb naliczania i wypłaty diety dla członków Gminnej Komisji Mieszkaniowej”. Z przywoływanymi powyżej przepisami uchwały, jak i treścią uzasadnienia nie sposób się zgodzić, bowiem regulacja ustawowa nie przewiduje uprawnienia dla rady gminy do ustalenia zasad wynagradzania za pracę w Gminnej Komisji Mieszkaniowej. Oznacza to, że członkowie tej Komisji pracują, w tym uczestnicząc w jej posiedzeniach, bezinteresownie dla dobra społeczności lokalnej i nie otrzymują wynagrodzenia za swoją pracę. Praca w Komisji wykonywana jest społecznie (honorowo). Rada gminy w ramach przedmiotowej kompetencji winna uregulować szczegółowo po pierwsze tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków obywateli, po wtóre zaś sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Jeżeli wolą Rady jest, aby ta kontrola sprawowana była przez społeczny doradczy organ kolegialny – komisję mieszkaniową, powinna w uchwale sprecyzować tryb jej powoływania i skład (spośród kogo należy powoływać członków komisji i jakiej liczbie), ale nie może określać wynagrodzenia za udział w pracach tej komisji, sposobu jego naliczania i wypłaty. Ustalenie zatem przez Radę Miejską w Olszynie wynagrodzenia za udział w posiedzeniach Gminnej Komisji Mieszkaniowej, zostało dokonane bez upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Dodatkowo podkreślić należy, iż nie występuje tutaj analogia z sytuacją radnego, który swoją funkcję wykonuje również społecznie, gdyż art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wprost stanowi, że radnemu przysługuje dieta na zasadach ustalonych przez radę gminy. Nawet w przypadku, gdyby wszyscy członkowie tej komisji byli radnymi. Czym innym jest bowiem otrzymywanie diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych związanych z wykonywaniem mandatu radnego, a czym innym praca w gminnej Komisji Mieszkaniowej,

powołanej w celu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych. Nadto, na co wskazano już wyżej, Rada zobowiązana jest wyłącznie do uregulowania kwestii wynikających z delegacji ustawowej, a przepis art. 21 ust. 3 pkt 5 nie daje podstaw do takiego działania. Dlatego takie zamierzenia Rady zakwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa. Odnośnie postanowienia Rady Miejskiej w Olszynie dotyczącego wyznaczenia przez Burmistrza pracownika, do którego obowiązków należeć będzie zapewnienie obsługi administracyjnej komisji i jej posiedzeń wskazać należy, że wedle przepisów ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał oraz pełni on funkcję kierownika urzędu gminy i z tego tytułu wykonuje on za urząd, jako pracodawcę, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu. Organ wykonawczy w zakresie swoich kompetencji jako kierownika urzędu gminy i pracodawcy, może zdecydować w jaki sposób i kto będzie zajmował się obsługą administracyjną posiedzeń komisji. Zaskarżony przepis uchwały narusza te zasady. Na marginesie, Organ Nadzoru zwrócił uwagę, iż przepis art. 774 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, który Rada Miejska przywołała w treści § 1 ust. 3 zaskarżonej uchwały z dniem 1 stycznia 2003 r. został skreślony przez art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. 2002 r. Nr 200, poz. 1679). W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Olszynie wniosła o jej oddalenie, nie zgadzając się z zarzutami skargi. Stwierdzono, że wskazany przez Wojewodę przepis art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowiący, że Rada Gminy ustalając zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna określić tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej, pozostawił radzie gminy sporą swobodę w uregulowaniu powyższych kwestii. Rada Miejska w Olszynie wykonując powyższe dyspozycje ustawodawcy, podjęła uchwałę w której przewidziała formę rekompensaty dla członków Gminnej Komisji Mieszkaniowej za czas poświęcony na zajmowanie się powierzonymi im przez ustawodawcę zadaniami. Wbrew stanowisku Wojewody Dolnośląskiego, Rada Miejska w Olszynie nie przyznała członkom wynagrodzenia za pracę z tytułu udziału w posiedzeniach rady, co wynika zarówno wprost z treści zapisów uchwały, jak i jej uzasadnienia. W zaskarżonej uchwale wskazano, iż ustaloną formą rekompensaty jest dieta w ściśle określonej wysokości. Dieta ta przyznana jest w ramach „wyrównania” członkom Gminnej Komisji Mieszkaniowej utraconych – w wyniku wykonywania obowiązków członka – zarobków. Rada Miejska w Olszynie przyznała iż ustawodawca poddał tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych kontroli społecznej. Brak jest jednak podstaw do przyjęcia, iż członkowie Gminnej Komisji Mieszkaniowej nie mogą otrzymać diety z tytułu wykonywania swoich obowiązków, tym bardziej iż najczęściej jest to związane z utratą zarobków w miejscu pracy (np. przy konieczności uczestniczenia w posiedzeniu Komisji, gdy

odbywa się ono w godzinach pracy członka). Z tego względu nie sposób przyjąć za zasadne, stanowiska Wojewody Dolnośląskiego, iż „społeczna kontrola” ma wiązać się z negatywnymi skutkami finansowymi dla członków Gminnej Komisji Mieszkaniowej. Rada Miejska w Olszynie podkreśla, iż żaden przepis prawa nie zabrania ustanowienia rekompensaty – w zaskarżonym przypadku diety – dla członków za działanie w Gminnej Komisji Mieszkaniowej. Brak jest również podstaw do przyjęcia, iż Rada Miejska w Olszynie podejmując zaskarżoną decyzję dopuściła się naruszenia przepisu art. 33 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Stosownie do zaskarżonego przepisu uchwały „obsługę administracyjną komisji i jej posiedzeń zapewnia pracownik wyznaczony przez Burmistrza”. Taki zapis uchwały pozostawia Burmistrzowi Gminy Olszyna pełną swobodę działania jako pracodawcy przy wyznaczeniu pracownika odpowiedzialnego za obsługę administracyjną. Skarżony przepis – wbrew stanowisku skarżącego – nie wskazuje w jaki sposób, kiedy i kto ma się zajmować tą obsługą. Rada Miejska potwierdziła jedynie zapis ustawowy art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym i wskazywała zgodnie z jego treścią, iż pracownika do obsługi komisji wyznaczył Burmistrz – jako pracodawca. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Na podstawie art. 3 § 3 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.), zwanej p.p.s.a., kognicji sądów administracyjnych poddane zostały akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. W myśl art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd, uwzględniając skargę na uchwałę, stwierdza nieważność uchwały w całości lub części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Odnośnie uchwał rady gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), stosownie do którego uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni do dnia doręczenia mu uchwały. Stosownie do art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego przez organ nadzoru, w zakresie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, nie jest jednak dopuszczalne po upływie ww. terminu. Upływ określonego w ustawie terminu nie wyłącza jednak kontroli legalności takiej uchwały. Organ nadzoru może bowiem zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego, który dokona jej kontroli, w zakresie zgodności z prawem. Wnosząc skargę do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest przy tym ograniczony terminem zaskarżenia, o którym mowa w art. 53 § 1-3 p.p.s.a. W niniejszej sprawie zaskarżona uchwała

nie została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym, a skarga wniesiona została do sądu po upływie terminu do stwierdzenia nieważności uchwały w trybie postępowania nadzorczego. Z tego względu skargę uznać należało za skuteczną. Przed przystąpieniem do meritum sprawy należy zauważyć, że wprawdzie skarga została sygnowana przez Wicewojewodę, jednak biorąc pod uwagę treść regulacji art. 7 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 31, poz. 206) oraz wyjaśnienie przyczyn nieważności podpisania skargi przez Wojewodę (k. 12, 13 akt sądowych), Sąd nie dopatrył się w tym zakresie uchybień formalnych. Przedmiotowa uchwała została wydana na podstawie delegacji zawartej w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Stanowi on, że rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jednocześnie w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 5 powołanej ustawy postanowiono, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać (obok innych obowiązkowych składników) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; Sąd podziela argumentację skargi, że materia regulowana w kwestionowanej uchwale wykracza poza ramy delegacji ustawowej zawartej w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Prawidłowo Organ Nadzoru konstatuje, że przepis art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy upoważnia organ samorządu terytorialnego jedynie do ustalenia trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali oraz sposobu poddawania tych spraw kontroli społecznej. Również prawidłowo wywodzi, że skoro wolą Rady było, by kontrolę społeczną sprawował organ kolegialny – Komisja mieszkaniowa to upoważnienie obejmowało jedynie tryb jej powołania i wskazanie składu osobowego, ale nie określenie wynagrodzenia za udział w pracach komisji czy sposobu jego naliczania i wypłaty. Bez znaczenia pozostaje przy tym argument, że wspomniana należność to nie „wynagrodzenie” lecz „dieta” rekompensująca utratę zarobku w związku z udziałem członków w pracach komisji. Bez względu na użytą nazwę chodzi o formę wynagrodzenia za pracę, która – z racji swojego społecznego charakteru – zgodnie z powszechnie uznanym znaczeniem tego słowa – jest świadczona bezinteresownie (honorowo). Sąd nie podziela argumentacji przedstawionej przez organ samorządowy w odpowiedzi na skargę, że skoro „żaden przepis prawa nie zabrania ustanowienia rekompensaty w zaskarżonym przypadku diety – dla członków komisji mieszkaniowej”, to działanie zmierzające do ustalenia takiej rekompensaty (wynagrodzenia) mieściło się w sferze uprawnień organu. Powyższe stanowi nieuprawnioną kreację normy kompetencyjnej upoważniającej organ gminy do dokonania czynności ustalenia wynagrodzenia ze skutkami dla adresatów tej normy – tzn. członków komisji mieszkaniowej. Tymczasem normy kompetencyjnej nie można

domniemywać, nie można jej konstruować. Norma kompetencyjna dla określonego organu musi być wyraźnie określona. Wymaga tego zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu. Powyższe oznacza, że ustalenie wynagrodzenia za udział w pracach komisji mieszkaniowej byłoby możliwe tylko pod warunkiem istnienia regulacji prawnej ustalającej kompetencyjne, materialne i procesowe podstawy przyznawania. Należy również podzielić zarzuty skargi dotyczące prawidłowości postanowienia zaskarżonej uchwały stanowiącego, że „obsługę administracyjną komisji i jej posiedzeń zapewnia pracownik wyznaczony przez burmistrza. Zgodnie z przepisem art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wójt (burmistrz) wykonuje uchwały rady gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności: 1) przygotowywanie projektów uchwały rady gminy, 2) określanie sposobu wykonywania uchwał, 3) gospodarowanie mieniem komunalnym, 4) wykonywanie budżetu, 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Treść wskazanego przepisu nie stwarza podstaw do przyjęcia, że rada gminy posiada upoważnienie do nakładania na burmistrza obowiązku wyznaczenia spośród pracowników urzędu gminy osób, które miałyby zapewnić obsługę administracyjną komisji i jej posiedzeń. Dla dopełnienia obrazu należy również stwierdzić, że rada gminy nie będąc pracodawcą dla osób zatrudnionych w urzędzie gminy nie ma uprawnień do nakładania na pracownika urzędu wspomnianego obowiązku. Wyłączne uprawnienia do nakładania takiego obowiązku ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym). Przeprowadzona przez Sąd kontrola legalności wykazała, że zaskarżona uchwała w istotny sposób narusza prawo, zwłaszcza art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zakwestionowanie prawidłowości jej § 1 jest równoznaczne z bezprzedmiotowością pozostałych jej regulacji. Uwzględniając powyższe na podstawie art. 147 § 1, art. 152 i art. 200 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzeczono jak w sentencji.