

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.III-KK-0911-1-101/2009
WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 3 listopada 2009 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXVIII/199/09 Rady Gminy Jemielnica z dnia 28 września 2009 r.** w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jemielnica na lata 2009 - 2013 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2009 r. Rada Gminy Jemielnica podjęła uchwałę Nr XXVIII/199/09 w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Jemielnica na lata 2009 - 2013 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały Rada Gminy wskazała m.in. 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 (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), zwanej w dalszej części ustawą lokalową. Pierwszy ze wskazanych przepisów zawiera upoważnienie dla rady do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, drugi natomiast określa elementy obligatoryjne powyższego aktu.

W załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Jemielnica uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 ustawy lokalowej 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 powyżej elementy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w przywołanym przepisie ustawy lokalowej wyrażenie „w szczególności”. Jednocześnie są to elementy obligatoryjne, do określenia których rada gminy została obowiązana podejmując uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W załączniku nr 1 do kwestionowanej uchwały Rada Gminy Jemielnica nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 ustawy, gdyż w uchwalonym programie nie zawarto minimum postanowień, które zgodnie z delegacją ustawową powinny być uregulowane. Kwestionowany akt nie zawiera bowiem regulacji dotyczących:

– prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z **podziałem na kolejne lata**, pozostając tym samym w sprzeczności z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy lokalowej,

– analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, z **podziałem na kolejne lata**, co stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy lokalowej,

– uwzględnienia kosztów **zarządu nieruchomościami wspólnymi**, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, w ramach wysokości wydatków w kolejnych latach, tj. elementu przewidzianego w art. 21 ust. 2 pkt 7.

Brak wyżej wskazanych elementów powoduje przyjęcie przez Radę Gminy regulacji częściowej (niepełnej), co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto w Rozdziale IV załącznika nr 1 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy zawarła niedopuszczalne powtórzenia regulacji ustawowych. Wyjaśnić przy tym należy, że ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. akt II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. akt II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

W związku z powyższym należy wskazać, że kwestie, o których mowa w ustawie lokalowej zostały uregulowane przez Radę Gminy w następujących zapisach Rozdziału IV załącznika nr 1 do uchwały:

– **ust. 6**, w którym zdefiniowano powierzchnię użytkową lokalu, stanowi powtórzenie art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy lokalowej,

– **ust. 7** zawierający regulację dotyczącą stawki czynszu za lokal socjalny zawiera powtórzenie treści art. 23 ust. 4 ustawy lokalowej,

– **ust. 10** dotyczący wypowiedzenia przez wynajmującego dotychczasowej stawki czynszu, reguluje kwestie określone w art. 8a ust. 1 ustawy lokalowej.

W załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały Rada Gminy uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jemielnica. Organ nadzoru **wskazuje**, że w podstawie prawnej kwestionowanej uchwały Rada nie zamieściła art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy lokalowej zawierającego delegację do wprowadzenia regulacji w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Katalog zagadnień, do uregulowania których Rada jest zobligowana, ustawodawca określił w art. 21 ust. 3 ustawy lokalowej, zgodnie z którym zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w 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 pozostały 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.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru ustalił, że w treści załącznika nr 2 brakuje elementu obligatoryjnego w postaci wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu, co stanowi naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy lokalowej.

Ponadto w Rozdziale I ust. 3 pkt 2 załącznika nr 2 do uchwały Rada postanowiła, że wniosek o najem lokalu może złożyć osoba, która jest zameldowana na terenie Gminy Jemielnica na pobyt stały lub też podjęła pracę na terenie Gminy i posiada umowę o pracę na czas nieokreślony. Zapis ten, w ocenie organu nadzoru został ustanowiony z przekroczeniem delegacji ustawowej. Krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy został bowiem określony w art. 4 ust. 1 ustawy lokalowej, zgodnie z którym należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniają kryterium dochodowe. Wspólnotę samorządową natomiast, zgodnie z treścią art. 1 ustawy o samorządzie gminnym tworzą mieszkańcy gminy, tj. ogół osób fizycznych mających miejsce zamieszkania na obszarze danej gminy. Z kolei miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu (art. 25 Kodeksu cywilnego). Z powyższego wynika, że dla uznania danej osoby za mieszkańca gminy nie ma znaczenia fakt zameldowania do na pobyt stały (zameldowanie jest bowiem czynnością materialno-techniczną, por. wyrok z dnia 12 kwietnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, sygn. akt II SA/Go 5/06, LEX Nr 322213).

W świetle powyższego jako wprowadzone bez upoważnienia ustawowego uznać należy zapisy ust. 3 pkt 2 Rozdziału I załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały, w którym określono odmiennie niż w ustawie krąg osób, które są uprawnione do ubiegania się o otrzymanie lokalu mieszkalnego z zasobów gminy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Danuta Sobolewska
radca prawny
w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli