

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NK.III-IM-0911-1-11/2010
Wojewody Opolskiego

z dnia 10 marca 2010 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 Rady Gminy Olszanka Nr XXXVI/227/2010** w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Olszanka na lata 2010-2014 z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

Rada Gminy Olszanka podjęła na sesji w dniu 29 stycznia 2010 r. Nr XXXVI/227/2010 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Olszanka na lata 2010 - 2014 w podstawie prawnej wskazując art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Przedmiotowa uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że przedmiotowa uchwała zarówno w tytule, jak i w podstawie prawnej, odnosi się wyłącznie do wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, podczas gdy jej część X stanowi, że Rada przyjmuje również zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zawarte w § 10, a których podstawę prawną stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Zgodnie ze wskazanym w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy.

Na mocy art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast, zgodnie z art. 21 ust. 2 ww. ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności elementy ujęte w art. 21 ust. 2 pkt 1-8 ww. ustawy. Elementy te stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w przywołanym przepisie 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.

Rada Gminy Olszanka podejmując przedmiotową uchwałę nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 21 ust. 2 ww. ustawy, gdyż nie zawarła w niej minimum postanowień, które zgodnie z delegacją ustawową powinna określić. Kwestionowany akt pozostaje w sprzeczności z **art. 21 ust. 2 pkt 1, 2, 4, 6 i 7** ww. ustawy nie zawiera bowiem:

- prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokalne mieszkalne,
- analizy potrzeb lub planu remontów i modernizacji wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na poszczególne lata. Zamieszczona w § 3 tabelka wyszczególniająca rodzaje remontów w poszczególnych latach objętych programem nie pozwala jednoznacznie ustalić czy jest to analiza potrzeb, czy też plan remontów,
- warunków obniżania czynszu,
- źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach,
- 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, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatków inwestycyjnych, gdyż w tabelce zamieszczonej w § 8 przedmiotowej uchwały nie uwzględniono kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w kolejnych latach objętych programem.

Na mocy art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy 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. Natomiast, zgodnie z art. 21 ust. 3 ww. ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny ponadto obejmować w szczególności elementy wymienione w pkt 1 - 7 tego przepisu. Wskazane elementy zasad wynajmowania lokali, również stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w przywołanym przepisie ww. ustawy wyrażenie „w szczególności”. Są to ponadto elementy obligatoryjne, do określenia których rada gminy została obowiązana jeżeli podejmuje uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali.

Uchwała Rady Gminy Olszanka nie wypełnia dyspozycji przepisu art. 21 ust. 3 ww. ustawy, gdyż nie zawiera minimum postanowień, które zgodnie z delegacją ustawową powinna określić. Kwestionowany akt pozostaje w sprzeczności z **art. 21 ust. 3 pkt 1, 4, 6 i 7** ustawy nie zawiera bowiem:

- wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu,
- warunków 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,
- zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy,
- kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Ponadto należy zauważyć, że w **§ 10 ust. 2** przedmiotowej uchwały Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji normy ustawowej, tj. postanowiła, że lokal można oddać w najem osobie, której nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu. Tymczasem, zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, zaś w świetle ust. 2 - gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Ustawodawca jednoznacznie określił krąg osób, którym przysługuje prawo do ubiegania się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, a jednocześnie nie przyznał organowi stanowiącemu gminy kompetencji do modyfikacji kręgu osób uprawnionych.

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 go 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. II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Za modyfikację ww. normy ustawowej należy uznać postanowienie **§ 10 ust. 3** przedmiotowej uchwały, w którym Rada stwierdza, że tytuł prawny do lokalu mieszkalnego nie może przysługiwać, małżonkowi.

Również uzależnienie uprawnienia do wynajęcia lokalu mieszkalnego z mieszkalnego zasobu gminy od zameldowania na terenie Gminy Olszanka, o czym stanowi **§ 10 ust. 4**, należy uznać, za przekroczenie delegacji ustawowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 maja 2009 r. (sygn. akt II SA/Op 93/09, opubl. LEX nr 514987) stwierdził, że „Gmina realizując przypisane jej zadanie własne „tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej” nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego wyłączać z grona członków wspólnoty osób, które nie posiadają zameldowania stałego czy czasowego. Dla przyjęcia danej osoby za mieszkańca danej gminy nie ma znaczenia fakt zameldowania ani jego okres trwania. Mieszkańcem gminy jest bowiem każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 16 Konstytucji RP). Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej z możliwości starania się o zawar-

cie umowy najmu z gminą, z powodu braku zameldowania (czynności materialno - technicznej) narusza przywołane wyżej przepisy oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów". Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, opubl. LEX nr 164541, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go 605/06, opubl. LEX nr 322213 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 330/07, opubl. LEX nr 356455)).

Rada Gminy Olszanka w przedmiotowej uchwale nie uregulowała wszystkich elementów obligatoryjnych, o których mowa w art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, co stanowi istotne naruszenie prawa. W ocenie organu nadzoru, brak jednego z obligatoryjnych elementów uchwały wskazanych w art. 21 ust. 2 i 3 ww. ustawy skutkuje nieważnością całej uchwały.

Mając powyższe na uwadze stwierdzam, jak na wstępie.

W myśl art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie 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
Barbara Bieluszewska
Dyrektor Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli