



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.40.10.2016.JW1

1/ Prezydent Miasta Jeleniej Góry
2/ RP



481712

BRM 28702/7/201
2016-07-08

Wrocław, dnia 30 czerwca 2016 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446),

stwierdzam nieważność

uchwały nr 195.XXIX.2016 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 21 czerwca 2016 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Społecznej Komisji Mieszkaniowej.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry, powołując się na art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) oraz § 21 ust. 2 uchwały nr 421/LI/2009 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego Nr 134, poz. 2734 ze zm.), podjęła na sesji w dniu 21 czerwca 2016 r. uchwałę w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Społecznej Komisji Mieszkaniowej – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 23 czerwca 2016 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem § 21 ust. 2 uchwały nr 421/LI/2009 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra w związku 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 z 2014 r., poz. 150) – dalej jako: ustawa.

Na wstępie należy stwierdzić, że Organ Nadzoru nie kwestionuje uprawnień Rady do zatwierdzenia regulaminu Społecznej Komisji Mieszkaniowej, realizującej zadania kontrolne w procedurze rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Do organu stanowiącego gminy należy bowiem określenie sposobu, w jaki poddaje się sprawy z tego zakresu kontroli społecznej. Takiego określenia dokonano w uchwale Rady Miejskiej Jeleniej Góry w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra, w której ustalono, że: Społeczną Komisję Mieszkaniową powołuje Rada Miejska na wniosek Prezydenta Miasta spośród osób wskazanych przez Prezydenta Miasta i merytoryczne komisje Rady Miejskiej w składzie nie większym niż siedem osób, zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 3 do niniejszej uchwały (§ 21 ust. 1) oraz, że Społeczna Komisja Mieszkaniowa wybiera ze swego grona przewodniczącego i działa na

podstawie własnego Regulaminu zatwierdzonego przez Radę Miejską (§ 21 ust. 2). Nie oznacza to jednak, że ustalany przez Komisję i zatwierdzany przez Radę regulamin może obejmować dowolne sprawy i w sposób dowolny je regulować. Jego postanowienia muszą dotyczyć ściśle „działania” Komisji i to tylko w zakresie, jaki może być objęty regulacją prawa wewnętrznego, bez naruszania norm wyższego rzędu.

Po pierwsze, należy zatem zauważyć, że unormowania dotyczące trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej, zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, powinny znaleźć się w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, to jest w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Tym samym regulamin, o którym mowa w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra nie może zawierać ustaleń dotyczących trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej. Regulacje z tego zakresu zastrzeżone są do materii prawa miejscowego i powinny znaleźć się w akcie określającym zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Konieczne jest bowiem wskazanie, że art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy uprawniają radę gminy do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, określających 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 zawieranych 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. Co istotne, ustalając elementy, które powinny znaleźć się w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wskazano, że uchwała zawierać ma je „w szczególności”, co oznacza, że elementy te mają charakter obowiązkowy. Nie ma zatem wątpliwości, że tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej powinien być przedmiotem uchwały podjętej na tej podstawie.

W oparciu o powyższe stwierdzić należy, że zatwierdzony uchwałą nr 195.XXIX.2016 Regulamin bezpodstawnie wkracza w zakres normowania uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Regulamin może dotyczyć wewnętrznej organizacji Komisji, nie może natomiast stanowić o trybie

rozpatrywania wniosków, co jest przedmiotem regulacji § 7 i § 8 załącznika do uchwały, które stanowią, że: Społeczna Komisja Mieszkaniowa opiniuje sprawy zwykłą większością głosów, w razie równej ilości głosów, decydujący głos ma Przewodniczący Komisji w przypadku jego nieobecności Zastępca oraz, że do rozpatrywania konkretnych spraw i wykonania czynności kontrolnych Społeczna Komisja Mieszkaniowa może powołać zespoły doraźne składające się co najmniej z dwóch jej członków. O dokonanych ustaleniach zespół składa na piśmie sprawozdanie Komisji.

Po drugie, art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy stanowi wyraźnie – poprzez sformułowanie „tych spraw”, czego dotyczyć ma kontrola społeczna. Mowa o rozpatrywaniu i załatwianiu wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych. Taki zakres kontroli nie może być modyfikowany, ani precyzowany postanowieniami aktu prawa wewnętrznego, jakim jest Regulamin Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Tym samym postanowienia § 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którymi: „Do zadań Społecznej Komisji Mieszkaniowej należy w szczególności: 1. Rozpatrywanie odwołań osób i rodzin nie ujętych w projektach wykazów osób, z którymi umowy najmu lokali mieszkalnych i lokali socjalnych powinny być zawierane w pierwszej kolejności na dany rok kalendarzowy, a spełniających przesłanki do zawarcia umowy najmu na lokal mieszkalny lub lokal socjalny. 2. Analiza akt sprawy i uczestnictwo w wizjach w lokalach zamieszkałych przez osoby ubiegające się o wynajęcie lokalu w przypadku zaistnienia takiej konieczności. 3. Opiniowanie złożonych ofert osób ubiegających się o lokal do remontu na koszt własny i we własnym zakresie. 4. Opiniowanie wniosków osób ubiegających się o zamianę z urzędu oraz wniosków osób dot. powiększenia przedmiotu najmu. 5. Inne sprawy skierowane do Komisji”, w sposób istotny naruszają prawo. To nie Społeczna Komisja Mieszkaniowa, poprzez tworzenie regulaminu, ani Rada Miejska Jeleniej Góry, poprzez jego zatwierdzenie, ustala zakres przedmiotowy społecznej kontroli. Czyni to ustawa, a jej postanowienia są wiążące zarówno dla organu stanowiącego gminy, jak i organu kontroli społecznej.

Na marginesie wskazać można ponadto, że używanie sformułowań „w szczególności” oraz „inne sprawy” nie może być uznawane za prawidłowy sposób regulacji przy wyznaczeniu zadań organu tworzego przez organ gminy. Nie pozwalają one bowiem na wskazanie, co należy do właściwości danego organu, a co właściwość tę przekracza. Najistotniejsze jest jednak to, że regulamin w ogóle nie może określać spraw poddanych rozpatrywaniu przez Komisję.

Po trzecie, Regulamin – jako akt wewnętrznie obowiązujący – nie może zawierać norm zobowiązujących lub uprawniających osoby znajdujące się poza strukturą organizacyjną podmiotu, którego działalność reguluje. Za taki przepis należy zaś uznać § 6 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: „Materiały do zaopiniowania przez Społeczną Komisję Mieszkaniową dostarczane są członkom Komisji na 7 dni kalendarzowych przed jej posiedzeniem”. Biorąc pod uwagę przedmiot działania Komisji, przepis ten adresowany jest do organu wykonawczego gminy zajmującego się rozpatrywaniem i załatwianiem wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych. To w ramach tych procedur dokonywana jest dowiem społeczna kontrola, którą sprawować ma Komisja. Skoro jednak – zgodnie z § 21 ust. 2 uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra – to Społeczna Komisja Mieszkaniowa

(a nie inne podmioty) działa na podstawie własnego Regulaminu zatwierdzonego przez Radę Miejską, to tym samym wykluczone jest, aby na podstawie takiego regulaminu do jakichkolwiek działań zobowiązany był organ prowadzący postępowanie w sprawach o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych. Ewentualne obowiązki w tym zakresie mogą być na niego nałożone jedynie w akcie regulującym tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków, a więc uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra. Wykluczone jest zaś wprowadzanie takiego obowiązku w kwestionowanej uchwale.

Po czwarte, w § 4 załącznika do uchwały ustalono, że: „1. Posiedzenia Społecznej Komisji Mieszkaniowej wyznaczane są przez Przewodniczącego Komisji lub jego Zastępcę po uprzednim uzgodnieniu z pracownikiem merytorycznym Wydziału Gospodarki Mieszkaniowej. 2. Posiedzenia Społecznej Komisji Mieszkaniowej zwoływane są pisemnie, telefonicznie lub drogą elektroniczną przez pracownika Referatu Gospodarki Lokalami Wydziału Gospodarki Mieszkaniowej Urzędu Miasta Jelenia Góra”, przez co regulamin wkroczył w zakres kompetencji organu wykonawczego.

Biorąc pod uwagę regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi: 1) organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2) oraz 2) kierownik urzędu, którym jest organ wykonawczy gminy, wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 w związku z ust. 3), uznać należy, że wskazane fragmenty, odnoszące się do Wydziału Gospodarki Mieszkaniowej i Referatu Gospodarki Lokalami tego wydziału są sprzeczne z rozwiązaniami ustawowymi. Poprzez podjęcie uchwały w kwestionowanych fragmentach, Rada – bez umocowania prawnego – wkroczyła w ustawowe kompetencje organu wykonawczego gminy. Przepis ten zawiera bowiem presupozycję, że takie jednostki organizacyjne urzędu istnieją, a ich pracownicy mają za zadanie faktycznie wykonywać wskazane zadania.

Należy jednak pamiętać, że w kompetencjach organu wykonawczego gminy pozostaje organizacja, jak i reorganizacja urzędu gminy, w tym także taka, której konsekwencją będzie np. likwidacja Wydziału Gospodarki Mieszkaniowej albo Referatu Gospodarki Lokalami w tym wydziale, a także wskazanie – innej niż te – jednostki organizacyjnej, jako właściwej do wyznaczania i zwoływania posiedzeń Społecznej Komisji Mieszkaniowej. W gestii organu wykonawczego istnieje również możliwość wyznaczenia zakresu kompetencji pracowników poszczególnych jednostek organizacyjnych urzędu.

Organ stanowiący gminy nie może zatem, poprzez wskazanie jednostki właściwej do prowadzenia działań związanych z realizacją zadań ustawowych, w zatwierdzanym regulaminie determinować struktury Urzędu. Tym bardziej nie może kształtować regulacji uchwały w ten sposób, że zmiana struktury organizacyjnej Urzędu albo przesunięcie zadań w ramach istniejącej struktury uniemożliwiłoby prawidłowe wypełnienie norm Regulaminu.

Po piąte, biorąc pod uwagę społeczny charakter Komisji, nie sposób zaakceptować regulacji, która prowadzi do tego, że członkostwo w niej stałoby się w jakikolwiek sposób przymusowe. Tym samym § 11 zdanie drugie załącznika do uchwały odnoszące się do możliwości rezygnacji z członkostwa w Komisji – „Złożenie rezygnacji w formie pisemnej

staje się skuteczne z chwilą odwołania członka Komisji przez Radę Miejską Jeleniej Góry”, w sposób istotny narusza prawo. Zgodnie z tym przepisem, mimo złożonej rezygnacji, członek Komisji pozostaje w jej składzie – wbrew swojej woli – tak długo jak długo Rada Miejska Jeleniej Góry go nie odwoła. Brak jest przy tym jakichkolwiek gwarancji tego, że Rada Miejska Jeleniej Góry w ogóle taką uchwałę podejmie. Tym samym nie wiadomo jak długo członek komisji będzie musiał czekać na swoje odwołanie i czy w ogóle odwołany zostanie. Klóci się to z istotą społecznej kontroli, która musi opierać się na zasadzie dobrowolności.

Jako, że Regulamin Społecznej Komisji Mieszkaniowej, przedłożony do zatwierdzenia Radzie Miejskiej Jeleniej Góry zawierał regulacje stanowiące istotne naruszenia prawa, Rada nie miała kompetencji do tego jego zatwierdzenia.

W przypadku, gdy organ stanowiący jest właściwy do zatwierdzenia jakiegoś aktu, to akt ten zobowiązany jest traktować jako jeden dokument i albo go w całości zatwierdzić albo w całości odmówić jego zatwierdzenia (porównaj: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 listopada 2008 r., II SA/GI 870/08, LEX nr 540389). W ramach czynności „zatwierdzenia” nie można ingerować w przedstawioną treść dokumentu, tj. modyfikować go np. przez uchylene części regulacji (porównaj: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 kwietnia 2011 r., II SA/Wr 116/11, LEX nr 1084646). W przeciwieństwie do klasycznej sytuacji, w której Rada uchwała akt, przy zatwierdzeniu przedmiotem głosowania nie jest bowiem projekt, lecz istniejący, przyjęty już przez inny podmiot dokument (tu: uchwalony przez Społeczną Komisję Mieszkaniową).

W takim stanie prawnym, jeżeli regulamin został sporządzony niezgodnie z prawem, Rada Miejska Jeleniej Góry obowiązana była odmówić jego zatwierdzenia. Nie czyniąc tego w sposób istotny naruszyła § 21 ust. 2 uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra w związku z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Paweł Hreniak

