

28450/11/14

BIURO RADY
WPŁYNĘŁO



WOJEWODA DOLNOŚLASKI
NR NK-N.4131.28.14.2014.MS6

dnia 24.11.14

Wrocław, 18 listopada 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 pkt 4, § 3 we fragmencie „przez co najmniej 5 lat”, § 7 ust. 5 pkt b) i pkt d), § 8 ust. 3, § 10 ust. 2 pkt a), b), c) d), f), § 13 ust. 1 lit. c) we fragmencie „na okres nie dłuższy niż 3 lata”, § 18 ust. 3, § 22 ust. 4 pkt b we fragmencie „i złożeniu oświadczenia, że przy zdaniu lokalu nie będzie on rościł od Gminy zwrotu poniesionych kosztów.” uchwały Nr LXVII/441/14 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 28 października 2014 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Głogów.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 28 października 2014 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014, poz. 827) Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę Nr LXVII/441/14 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Głogów.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 6 listopada 2014 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 2 pkt 4 uchwały z istotnym naruszeniem art. 3 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 966) i art. 7 ust. 5 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej także „ustawą” oraz § 118 w związku § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908);
- § 3 we fragmencie „przez co najmniej 5 lat”, § 7 ust. 5 pkt b) i pkt d), § 8 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
- § 10 ust. 2 pkt a), b), c) d), f) uchwały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;
- § 13 ust. 1 lit. c) uchwały we fragmencie „na okres nie dłuższy niż 3 lata” z istotnym naruszeniem art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- § 18 ust. 3 uchwały z istotnym naruszeniem art. 25e w związku z art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz § 118 w związku § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” i art. 7 Konstytucji RP;
- § 22 ust. 4 pkt b uchwały we fragmencie „i złożeniu oświadczenia, że przy zdaniu lokalu nie będzie on rościł od Gminy zwrotu poniesionych kosztów.” z istotnym naruszeniem art. 6f ustawy o ochronie praw

lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uchwała Nr LXVII/441/14 została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, 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 podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W art. 21 ust. 3 ustawy prawodawca wskazał na obligatoryjne elementy objęte zasadami wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Na podstawie tegoż przepisu zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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 80m².

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie prawa w regulacji § 2 pkt 4 uchwały Rady Miejskiej w Głowie Nr LXVII/441/14 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Głogów, w którym zdefiniowano pojęcie „dochodu gospodarstwa domowego”. Zgodnie z tym zapisem: „należy przez to rozumieć wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych. Do dochodu nie wlicza się dodatków dla sierot zupełnych, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej oraz dodatku mieszkaniowego.”

Zdaniem organu nadzoru definicja zawarta w § 2 pkt 4 uchwały istotnie narusza art. 3 ust. 3 i ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, rozpatrywany w związku z art. 7 ust. 5 i ust. 2 oraz w zw. z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Jak wynika z art. 7 ust. 2 ustawy właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Równocześnie zgodnie z ust. 5 za dochód, uważa się dochód w rozumieniu przepisów o dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie zaś z art. 3 ust. 3 i ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych „3. Za dochód uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, dodatków dla sierot zupełnych, jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, dodatku z tytułu urodzenia dziecka, pomocy w zakresie dożywiania, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego, dodatku energetycznego oraz zapomogi pieniężnej, o której mowa w przepisach o zapomodzie pieniężnej dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 r. 4. Dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego ustala się na podstawie powierzchni gruntów w hektarach przeliczeniowych i przeciętnego dochodu z 1 hektara przeliczeniowego, ostatnio ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969, z późn. zm.).”

Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy określone przez radę zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu. Rada Miejska w § 15 uchwały uregulowała wysokość

dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, określając w ust. 1, że: „Wysokość dochodu uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszów określa się jako udokumentowany średni miesięczny dochód z okresu 3 kolejnych miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o obniżenie czynszu, przypadający na członka gospodarstwa domowego i nieprzekraczający: a) 115 % najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym; b) 90 % najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym; c) 75% najniższej emerytury w gospodarstwie trzyosobowym i więcej.”.

Należy wobec powyższego stwierdzić, iż regulacja § 2 pkt 4 uchwały, jako mająca zastosowanie również do dochodów ustalonych dla zastosowania obniżek czynszu, jest po pierwsze modyfikacją z art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, a po drugie pomija całkowicie dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego, uregulowany w art. 3 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908), gdzie według § 115 w związku z § 143 załącznika do tego aktu, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W świetle treści § 116 i § 136 w związku z § 143 załącznika do „Zasad techniki prawodawczej” narusza obowiązujący porządek prawny zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy bez wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (w akcie takim nie zamieszcza się bez upoważnienia ustawowego przepisów niezgodnych z ustawą). Zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Rada Miejska nie ma zatem prawa powielać a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Realizując kompetencję ustawową Rada Miejska w § 3 uchwały uchwaliła: „Lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy są wynajmowane wyłącznie osobom pełnoletnim, które są członkami wspólnoty samorządowej gminy przez co najmniej 5 lat oraz spełniają warunki i kryteria określone w mniejszej uchwale. (...)”. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta we fragmencie „przez co najmniej 5 lat” została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Także zapisy - § 7 ust. 5 pkt b) i pkt d) uchwały, tj.: „Skreślenie z listy uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu następuje w przypadku ustalenia, że: (...) b) wnioskodawca lub jego współmałżonek posiadają tytuł prawny do innego lokalu lub posiadają nieruchomość zabudowaną budynkiem mieszkalnym; (...) d) zrzeczenia się przez byłego współmałżonka na rzecz osoby ujętej w przyjętym wniosku prawa zawarcia umowy najmu lokalu;” oraz § 8 ust. 3 uchwały: „Umowa najmu lokalu mieszkalnego może być zawarta z osobami, które: (...) 3. Nie zbyły tytułu prawnego do lokalu na rzecz osób trzecich w okresie co najmniej 10 lat wstecz od daty złożenia wniosku. W przypadku małżeństwa i osób wspólnie zamieszkujących, żadna z nich nie zbyła tytułu prawnego do lokalu.” istotnie naruszają przepisy ustawy upoważniającej.

W ocenie organu nadzoru Rada podejmując wskazane wyżej zapisy uchwały, będące częścią zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, naruszyła w sposób istotny art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, w którym ustawodawca określił osoby posiadające prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego. Z przywołanego bowiem przepisu wynika, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1). 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 (ust. 2). Ustawodawca zatem w przepisach ustawowych zakreślił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego. Należą do niego - w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Dlatego też należy przyjąć, że krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony, bowiem ustawa, wolą prawodawcy nie przewiduje innych ograniczeń ani też nie dała radzie gminy możliwości ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkalny z gminnego zasobu mieszkaniowego. Uzależnienie zaś takiego uprawnienia od innych, nieprzewidzianych w ustawie kryteriów, w tym przypadku: - braku tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym (§ 7 ust. 5 pkt b) uchwały), - warunku, że nie nastąpiło zrzeczenie przez byłego małżonka na rzecz osoby ujętej w przyjętym wniosku, prawa do zawarcia umowy najmu lokalu (§ 7 ust. 5 pkt d) uchwały), - warunku, że tytuł prawny do lokalu nie został zbyty na rzecz osób trzecich w okresie co najmniej 10 lat wstecz od daty złożenia wniosku (§ 8 ust. 3 uchwały), wykracza poza zakres przekazanego radzie gminy upoważnienia ustawowego i stanowi istotne naruszenie przepisów prawa. Ustawodawca powierzył bowiem radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu

mieszkalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego, nie zaś do rozszerzania katalogu kryteriów uprawniających do najmu lokalu mieszkalnego.

Różnicowanie sytuacji prawnej mieszkańców gminy w zależności od długości okresu zamieszkiwania na jej terenie (§ 3 uchwały we fragmencie „przez co najmniej 5 lat”) należy uznać za bezpodstawne. Wskazać należy, że gmina realizując przypisane jej zadanie własne „tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej” (art. 4 ust. 1 ustawy) nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego wyłączać z grona członków wspólnoty osób, które zamieszkują na terenie gminy krócej niż 5 lat. Dla przyjęcia danej osoby za mieszkańca danej gminy nie ma bowiem znaczenia upływ 5-letniego okresu zamieszkiwania. Mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 16 Konstytucji RP). Ustawodawca nie określa żadnych ram czasowych dla uzyskania statusu mieszkańca. Miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru (woli) konkretnej osoby, przy czym o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty.

Również przepisy ustawy nie zawierają żadnych regulacji uzależniających prawo członka wspólnoty samorządowej do ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego od okresu zamieszkiwania na terenie danej gminy (por. wyroki NSA: z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04; z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2021/11, LEX nr 1120647).

Niedopuszczalne jest także uregulowanie uchwały odnoszące się do posiadania tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym (§ 7 ust. 5 pkt b) uchwały) oraz dotyczące zrzeczenia się przez byłego małżonka na rzecz osoby ujętej w przyjętym wniosku, prawa do zawarcia umowy najmu lokalu (§ 7 ust. 5 pkt d) uchwały), gdyż norma taka byłaby równoznaczna z modyfikacją znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych z art. 4 ust. 2 ustawy. Równocześnie przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie bowiem tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym, czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jednego z kryteriów przyznania lokalu socjalnego, a więc lokalu tej kategorii, która przeznaczona jest dla osób najbardziej potrzebujących pomocy ze strony wspólnoty samorządowej, u których zachodzi kwalifikowana postać niemożności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W związku z powyższym Rada Miejska w powyższych regulacjach uchwały dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawy.

Rada Miejska stanowiąc, iż prawo o najem lokalu na czas nieoznaczony nie przysługuje osobie, która swój tytuł prawny do lokalu dotychczas zajmowanego zbyła na rzecz osoby trzeciej (§ 8 ust. 3 uchwały), dokonała modyfikacji art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu jest bowiem określony w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i jak wynika z tego przepisu uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe. Dodatkowo w art. 23 ust. 2 ustawy, odnośnie lokali socjalnych, ustawodawca postanowił, że umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Tak więc rozciągnięcie wymogu braku tytułu prawnego do lokalu na wszystkich mieszkańców gminy zainteresowanych najmem lokalu gminnego nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 330/07; 18 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Op 305/07).

Z zasady równych praw obywateli wynika obowiązek równego ich traktowania przez prawodawcę w stanowionym prawie. Natomiast przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony, według dowolnie ustalonych kryteriów dotyczących: długości zamieszkiwania w gminie (§ 3 we fragmencie), braku tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym (§ 7 ust. 5 pkt b) uchwały), warunku, że nie nastąpiło zrzeczenie przez byłego małżonka, na rzecz osoby ujętej w przyjętym wniosku, prawa do zawarcia umowy najmu lokalu (§ 7 ust. 5 pkt d) uchwały), warunku, że tytuł prawny do lokalu nie został zbyty na rzecz osób trzecich w okresie co najmniej 10 lat wstecz od daty złożenia wniosku, a w przypadku małżeństwa i osób wspólnie zamieszkujących, żadna z nich nie zbyła tytułu prawnego do lokalu (§

8 ust. 3 uchwały), różnicują tą samą kategorię podmiotów uprawnionych do uzyskania mieszkania z zasobu gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 102/12).

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08 (a także w wyroku NSA z 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, LEX nr 164541): „zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu”.

Równocześnie w świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe, podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w przepisie upoważniającym.

Należy podkreślić, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

W trakcie analizy uchwały organ nadzoru uznał, że przepisy § 10 ust. 2 pkt a), b), c) d), f) uchwały istotnie naruszają art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W Tytule I Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony uchwały Rada Miejska w Głogowie w § 10 ust. 1 określiła, iż w pierwszej kolejności umowy najmu lokali mieszkalnych mogą być zawarte: „a) z osobami spełniającymi kryteria określone w niniejszej uchwale, umieszczonymi na liście osób oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu gminy; b) z wychowankami domów dziecka i innych placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzin zastępczych po osiągnięciu pełnoletniości i zakończeniu programu usamodzielniania, potwierdzonego pozytywną opinią przedstawiciela placówki i zamieszkujących na terenie miasta Głogowa przed umieszczeniem ich w placówkach. Dotyczy to także wychowanków, którzy opuszczają w.w. placówki położone na terenie miasta Głogowa”, a w § 10 ust. 2 uchwały wprowadziła dodatkowe regulacje dotyczące możliwości zawarcia umowy najmu: „ Ponadto umowa najmu lokalu mieszkalnego może być zawarta: a) z osobami, uznanymi przez Prezydenta Miasta jako niezbędnymi ze względu na przydatność zawodową; b) z osobami, które osiedlają się na terenie miasta Głogowa w wyniku repatriacji, zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej; c) osobami dokonującymi zamiany lokali za zgodą wynajmującego; d) osobami, które we własnym zakresie adaptują pomieszczenia i lokale na cele mieszkalne; e) osobami, które utraciły tytuł prawny do lokalu w skutek wypowiedzenia umowy najmu lokalu z uwagi na zadłużenie w opłatach za czynsz i innych opłat za użytkowanie lokalu a osoby te uregulowały wszystkie należności wobec Gminy i nie posiadają wobec Gminy żadnych zobowiązań finansowych pod warunkiem, że spełniają kryteria określone w § 8 niniejszej uchwały; f) z osobami, które zajmują lokale w budynkach przeznaczonych do rozbiórki, w związku z oceną stanu technicznego przez organ nadzoru budowlanego (lokal zamienny).”.

Zdaniem organu nadzoru wyżej przedstawiona regulacja uchwały, w zakresie określenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, określa kryteria pierwszeństwa jedynie w § 10 ust. 1 uchwały, który wprost mówi, że „umowy najmu lokali mieszkalnych mogą być zawarte w pierwszej kolejności z: (...)”. W ustępie 2 § 10 uchwały określono zaś jedynie dodatkową grupę osób, z którą mogą zostać zawarte umowy najmu. Nie można jednakże utożsamiać określenia katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z określeniem kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu takiego lokalu. Równocześnie z przepisów § 10 ust. 2 lit. a, b, c, d, f uchwały nie wynika, iż podmioty wymienione w tych regulacjach będą uprawnione do najmu lokali dopiero po spełnieniu przez nie kryteriów podstawowych najmu lokali mieszkalnych. Należy także dodać, iż krąg osób uprawnionych do najmu lokali mieszkalnych wynika z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, o czym była już mowa powyżej. Rada nie posiada podstaw prawnych do jakiegokolwiek modyfikacji tego katalogu.

W ocenie organu nadzoru brak jest zatem podstaw prawnych do regulacji § 10 ust. 2 lit. a, b, c, d, f. Brak jest podstaw do uznania regulacji § 10 ust. 2 lit. a, b, c, d, f. uchwały za spełniającą wymóg art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Za dopuszczalną, należy uznać regulację § 10 ust. 2 lit. e) uchwały, gdyż wynika z niej wprost, iż warunek najmu

uzależniony jest od spełnienia kryteriów podstawowych z § 8 uchwały. Tak więc jest to jedno z kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej. Równocześnie normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa.

Także regulacja § 13 ust. 1 lit. b) we fragmencie „na okres nie dłuższy niż 3 lata” istotnie narusza art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W § 13 ust. 1 uchwały Rada Miejska określiła katalog podmiotów, z którymi zawiera się umowę najmu lokalu socjalnego na czas oznaczony, wymieniając w pkt c) „z osobami, które otrzymały lokal z zasobów Gminy Miejskiej Głogów na okres nie dłuższy niż 3 lata i nadal spełniają warunki określone w § 11 uchwały.”. Regulacja ta w zakresie ograniczenia czasowego istotnie narusza art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym „3. Umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2.”

Zgodnie z regulacją ustawową umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Tak więc ustawodawca nie zawęży tutaj możliwości zawarcia umowy jedynie do osób, które miały zawarte umowy najmu na okres nie dłuższy niż 3 lata, używając określenia „po upływie oznaczonego w niej czasu”. Tak więc może to być umowa zawarta przykładowo na okres 1 roku, jak i na okres 5 lat. Po zakończeniu tej umowy najemcy, zgodnie z przepisem ustawowym, jeżeli znajdują się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy mają możliwość zawarcia kolejnej umowy najmu lokalu socjalnego. Należy więc uznać ograniczenie podmiotów uprawnionych jedynie do najemców, którzy otrzymali lokal z zasobów Gminy Miejskiej Głogów na okres nie dłuższy niż 3 lata, za istotnie naruszające przepis art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Należy w tym miejscu przypomnieć, iż realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Zgodnie z art. 7 ustawy zasadniczej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej. Normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa.

W trakcie analizy przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził także istotne naruszenie prawa w regulacji § 18 ust. 3 uchwały: „Stawkę czynszu za pomieszczenia tymczasowe ustala się w takiej samej wysokości jak dla lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.” Zapis ten istotnie narusza art. 25e w związku z art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 25e ustawy do najmu tymczasowych pomieszczeń stosuje się odpowiednio m.in. przepis art. 23 ust. 4 ustawy: „4. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.”. Tak więc odpowiednio stosowany przepis ustawy nakazuje określenie stawki czynszu za pomieszczenia tymczasowe w wysokości nie przekraczającej połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Przepis § 18 ust. 3 uchwały określający stawkę czynszu za pomieszczenia tymczasowe w takiej samej wysokości jak dla lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy istotnie narusza art. 23 ust. 4 ustawy w związku z art. 25e ustawy.

Jak zaznaczono już wyżej, zgodnie z § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W świetle treści § 116 i § 136 w związku z § 143 załącznika do „Zasad techniki prawodawczej” narusza obowiązujący porządek prawny zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt prawa miejscowego bez wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (w akcie takim nie zamieszcza się bez upoważnienia ustawowego przepisów niezgodnych z ustawą). Zgodnie z § 118 w związku z § 143 załącznika do „Zasad techniki prawodawczej”, w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma zatem prawa powielać a tym bardziej modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Obowiązkiem prawodawcy lokalnego jest regulacja postanowień aktów wykonawczych w oparciu o przepisy ustawy upoważniającej. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej. Równocześnie normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organy władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa.

W § 22 ust. 4 uchwały, znajdującym się w Rozdziale 9 Zasady dokonywania zamian mieszkań oraz udostępniania przez najemców mieszkań osobom trzecim Rada Miejska uchwaliła: „W przypadku odzyskania mieszkania komunalnego w wyniku realizacji prawomocnego orzeczenia sądowego (eksmisja) pozyskania przez Gminę lokalu w inny sposób można dokonać zamiany z innym najemcą samodzielnego lokalu komunalnego po spełnieniu łącznie następujących warunków: (...) b) wykonaniu remontów i napraw lokalu przydzielonego we własnym zakresie i złożeniu oświadczenia, że przy zdaniu lokalu nie będzie on rościł od Gminy zwrotu poniesionych kosztów;”. Zdaniem organu nadzoru regulacja § 22 ust. 4 pkt b uchwały we fragmencie „i złożeniu oświadczenia, że przy zdaniu lokalu nie będzie on rościł od Gminy zwrotu poniesionych kosztów.” istotnie narusza art. 6f ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym: „W umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e.”. Równocześnie zapisy art. 6a-6g ustawy szczegółowo określają obowiązki najemcy i wynajmującego w zakresie dokonywania remontów w wynajmowanych mieszkaniach i zapewnienia właściwego funkcjonowania urządzeń znajdujących się w lokalach. Artykuł 6f dodaje zaś, iż w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e.

Natomiast w myśl art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego przez publiczny zasób mieszkaniowy należy rozumieć lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

Z powyższego wynika, że w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6a-6e są więc bezwzględnie wiążące, a tylko w odniesieniu do pozostałych zasobów może obowiązywać odmienna regulacja umowna. Innymi słowy w ustawie uregulowano w sposób wyczerpujący, na kim spoczywa obowiązek dokonania remontów i w jaki sposób obowiązki ustawowe mogą być przez strony stosunku najmu modyfikowane. Z ustawy wprost wynika, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy należą do publicznego zasobu mieszkaniowego, zatem strony nie mogą w umowie ustalać odmiennie praw i obowiązków wymienionych w art. 6a-6e ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, a tym bardziej nie można tego czynić w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Jak wskazano wyżej, w publicznym zasobie mieszkaniowym obowiązki wynajmującego i najemcy określone są w art. 6a-6e ustawy i niedozwolone jest ich modyfikowanie w drodze umowy cywilnoprawnej, a tym bardziej w drodze uchwały Rady Miejskiej. Celem uregulowań ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego jest ochrona praw lokatorów. Zgodnie z art. 1 ustawa reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Celem ustawy jest realizacja zadania własnego gminy polegającego na zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W powyższym zakresie Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 9 czerwca 2011 r. SA/Wr 210/11 podkreślił, że: „w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu

mieszkaniowego art. 6a-6e są bezwzględnie wiążące, a tylko w odniesieniu do pozostałych zasobów może obowiązywać odmienna regulacja umowna. Innymi słowy w ustawie uregulowano w sposób wyczerpujący, na kim spoczywa obowiązek dokonania remontów i w jaki sposób obowiązki ustawowe mogą być przez strony stosunku najmu modyfikowane. Z ustawy wprost wynika, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy należą do publicznego zasobu mieszkaniowego, zatem strony nie mogą w umowie ustalać odmiennie praw i obowiązków wymienionych w art. 6a-6e ustawy, a tym bardziej nie można tego czynić w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego”.

Stanowisko to potwierdza także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2013 r. IV SA/Wr 689/12.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

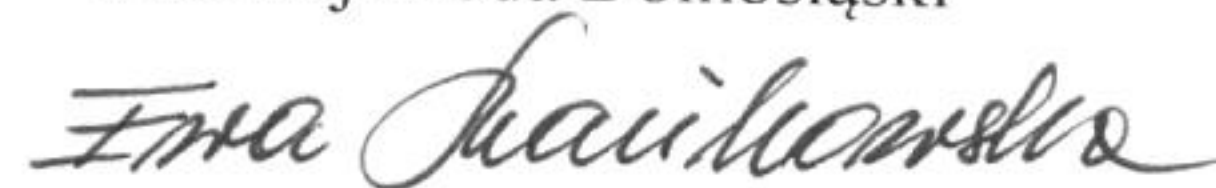
Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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.

Na podstawie art. 98 ust. 3a ustawy o samorządzie gminnym do złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady.

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.

Wicewojewoda Dolnośląski



Ewa Mańkowska