



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Wrocław, dnia 16 listopada 2009 r.

NK. II.0911-6/502/09

*32 M
Przeanalizuj
w celu dokonania
realizacji
30.11*

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami) Wojewoda Dolnośląski – Organ Nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miasta Szczawno Zdrój z dnia 19 czerwca 2009 roku nr XL/29/09 w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Uzdrowskiej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój.

Uzasadnienie

Rada Miasta Szczawno Zdrój podjęła w dniu 5 października 2009 roku uchwałę nr XL/29/09 w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Uzdrowskiej Gminy Miejskiej Szczawno-Zdrój. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w dniu 23 października 2009 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 w zw. z 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zmianami – zwana dalej ustawą).

Przedmiotową uchwałą Rada uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Uzdrowskiej Gminy Szczawno Zdrój.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 2 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. Z kolei wedle art. 21 ust. 3 ustawy: „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."

Wskazane powyżej przepisy stanowią szczególną delegację ustawową do podjęcia uchwały określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jednakże dyspozycja tego ustępu zawarta w słowach: „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności...” – oznacza, że enumeratywnie wymienione przez ustawodawcę siedem punktów, z których powinny składać się takie zasady, obligatoryjnie musi zostać zapisanych w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale Rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, to jest obowiązku określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu, albowiem uchwała podjęta przez Radę nie określa wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu.

Obowiązek określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu wynika również z treści art. 7 ust. 2 ustawy, cyt.: „Właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Kwota

obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.”.

Nie znajdzie tu zastosowania przepis § 119 ust. 2 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi: „Jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie.”. Z brzmienia art. 21 ust. 1 ustawy wynika bowiem jednoznacznie, że skoro „rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”, ma to być jeden akt, normujący kompleksowo zagadnienia określone w art. 21 ust. 3 ustawy. Potwierdza to także brzmienie art. 21 ust. 3, który stanowi, że: „zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności (...)”.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę:

W § 9 ust. 4 uchwały Rada wprowadziła możliwość zawarcia porozumienia z osobami, które utraciły uprawnienia do dalszego zajmowania lokalu socjalnego, w zakresie m. in. wskazania innego lokalu po złożeniu przez te osoby stosownego oświadczenia, w którym zobowiążą się one do wykonania remontu tego lokalu we własnym zakresie i na własny koszt. Wskazany przepis uchwały w części w której odnosi się do obciążenia najemcy kosztami remontu stanowi wykroczenie poza ramy upoważnienia ustawowego. Rada nie może bowiem w akcie prawa miejscowego zamieszczać postanowień kształtujących treść przyszłych umów jakie będą łączyć najemcę i wynajmującego. Działanie takie stanowi bowiem naruszenie zasady swobody umów wynikającej z art. 353¹ Kodeksu cywilnego wedle którego strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Rada we wskazanym przepisie uchwały wprowadziła regulację determinującą treść przyszłej umowy cywilnoprawnej, której przedmiotem jest korzystanie z lokalu w celach mieszkaniowych. Ogólne normy stanowione przez radę nie mogą być ustalane w taki sposób, że determinują treść takiego stosunku cywilnoprawnego. W podobnej sprawie wypowiedział się już Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 stycznia 2008 roku (sygn. akt II SA/Wr 538/07) uznając, że ustalenie daty początkowej i terminu płatności odsetek (elementy umowy cywilnoprawnej) stanowią niedopuszczalną ingerencję w materię zastrzeżoną dla stron konkretnych umów cywilnoprawnych.

Stosownie do § 11 uchwały lokale mieszkalne, których powierzchnia użytkowa przekracza 80 m² oddawane są w najem w drodze przetargu. Wprowadzona przez Radę regulacja narusza art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 4 ustawy do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Do

gminy należy zapewnić lokali socjalnych i lokali zamiennych. Należy do niej również zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Realizacji tychże zadań służy mieszkaniowy zasób gminy. Z powyższego wynika, że krąg osób, którym gmina może przyznawać lokale z prowadzonego przez nią zasobu ogranicza się do osób o niskich dochodach. Należy zauważyć, że wprowadzenie przez Radę możliwości oddania lokalu w najem w drodze bardzo ogólnie rozumianego przetargu może prowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć osoba spoza kręgu osób o niskich dochodach, a więc każda osoba niezależnie od posiadanego dochodu. W podobny sposób wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu z dnia 20 października 2009 roku (sygn. akt IV SA/Wr 437/06).

Zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy: „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.”. Przesłanki oddania lokalu w najem jako lokalu socjalnego to wyłącznie brak tytułu prawnego do lokalu oraz wysokość dochodu. Należy zatem podkreślić, że przesłanki ubiegania się o lokal socjalny a także o lokal wynajmowany na czas nieoznaczony określa ustawa, a rada gminy w ramach uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali jest uprawniona do określenia wyłącznie wysokości dochodu uprawniającej do ubiegania się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tymczasem Rada w § 9 ust. 1 uchwały wprowadziła nie przewidziane przez ustawę przesłanki znajdowania się w niedostatku i nabycia prawa do lokalu mieszkalnego na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego. Z tego samego powodu wadliwy jest również § 9 ust. 4 we fragmencie: „dla osób znajdujących się w niedostatku, jednak nie więcej niż dla osób o niskich dochodach”. Skoro bowiem ustawa przewiduje kryterium dochodowe wprowadzanie pojęć, które nie pozwalają określić granicy dochodu jest niedopuszczalne.

Niedopuszczalne jest wyłączenie uprawnienia do wynajęcia lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy wobec osób, które przeniosły prawo własności lokalu mieszkalnego lub budynku na inne osoby (§ 16 uchwały). Należy bowiem zauważyć, że członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców przy przyznawaniu lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego Gminy. Jedynym wyjątkiem jest tu dyspozycja zawarta w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którą rada gminy może ograniczyć krąg mieszkańców uprawnionych do najmu lokalu na czas nieoznaczony bądź lokalu socjalnego, poprzez określenia dochodu osób uprawnionych. Innymi słowy wysokość dochodu jest jedynym kryterium ograniczającym uprawnienia mieszkańców gminy do starania się o wynajęcie mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy na czas nieokreślony. Stąd też nieuprawnionym jest wskazany wyżej zapis § 16 uchwały. Wprowadzone przez Radę Gminy wyżej wymienione ograniczenie mogłyby stanowić kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy), w żadnym zaś

razie nie mogą stanowić ogólnych przesłanek ubiegania się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu Gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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

Rafał Jurkowlaniec