



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 2 października 2015 r.

Poz. 4014

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.164.7.2015.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 28 września 2015 r.

Działając 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

§ 1 pkt 2 we fragmencie „której warunki zamieszkiwania odpowiadają wymogom określonym w § 3 pkt 3 i” uchwały nr IX/97/2015 Rady Gminy Złotoryja z dnia 15 września 2015 r. zmieniającej uchwałę w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2012-2016 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 września 2015 r., działając na podstawie art. 21 ust. 1 – 3 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), zwanej dalej także ustawą o ochronie praw lokatorów, oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Rada Gminy Złotoryja podjęła uchwałę Nr IX/97/2015 zmieniającą uchwałę w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2012-2016 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 września 2015 r., przekazana pismem z dnia 21 września 2015 r. (znak pisma: EO.0711.9.2015).

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 pkt 2 we fragmencie „której warunki zamieszkiwania odpowiadają wymogom określonym w § 3 pkt 3 i” uchwały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Do podjęcia uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1-7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Zgodnie z treścią ust. 1 tego przepisu, 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 myśl art. 21 ust. 3 cytowanej ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego 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.

Przepis art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wymienia co powinny określać w szczególności zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Rada ma obowiązek, wypełniając zakres upoważnienia ustawowego, uregulować w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Złotoryja co najmniej elementy wymienione art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Każdy użyty w tekście prawnym zwrot, w tym zwrot „w szczególności” stanowi istotny element przepisu i jego uwzględnienie jest konieczne dla prawidłowego ustalenia treści i stosowania prawa. Ustawodawca, wprowadzając to sformułowanie dążył do tego, by w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zawarte były co najmniej elementy wymienione art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Rada Gminy Złotoryja mocą § 1 pkt 2 dokonała zmiany § 30 uchwały nr XX/158/2012. Zgodnie z nowym brzmieniem § 30 uchwały zmienianej: „Najemcą lokalu mieszkalnego – z zastrzeżeniem § 25 – może zostać osoba, której warunki zamieszkiwania odpowiadają wymogom określonym w § 3 pkt 3 i której dochody brutto nie przekroczyły, w okresie trzech miesięcy poprzedzających zakwalifikowanie do wynajmu lokalu, 200 % najniższej emerytury w gospodarstwach jednoosobowych lub 150 % najniższej emerytury w gospodarstwach wieloosobowych, w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego”.

Na wstępie należy przypomnieć, że zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zatem organ stanowiący podejmując przedmiotową uchwałę powinien mieć na uwadze konieczność respektowania normy wynikającej z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów. Mianowicie gmina, posiadająca mieszkaniowy zasób, zobowiązana jest do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców konkretnej gminy. Ustawodawca zatem zakreślił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Chodzi tu o wskazanie granicy maksymalnej osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec konkretnej gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu, z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. Niewątpliwie pojęcie „niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe” jest pojęciem mającym szeroki zakres treściowy i jego znaczenie można ustalać nie tylko na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących, ale też w kontekście poczynienia konkretnych ustaleń faktycznych. Nie można zatem przyjmować, że jedynie osoba pozostająca w trudnych warunkach mieszkaniowych, które zostały zdefiniowane w uchwale, jest uprawniona do ubiegania się o najem. Rada podejmując § 1 pkt 2 we fragmencie „której warunki zamieszkiwania odpowiadają wymogom określonym w § 3 pkt 3 i” uchwały przekroczyła zakres udzielonego jej upoważnienia. Wskazała bowiem warunki uprawniające do ubiegania się o najem lokali na czas nieoznaczony z gminnego zasobu mieszkaniowego, podczas gdy przesłanki te w sposób wyczerpujący zostały określone już w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów. Wprawdzie wskazanie w uchwale definicji osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych nie pozostaje w sprzeczności z treścią art. 4 ust. 2 ustawy lokatorskiej, ale wyraźnie – w porównaniu z regulacją ustawową – zawęży krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Nie ulega wątpliwości, że krąg osób mających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe jest zbiorem znacznie szerszym od kręgu osób pozostających w trudnych warunkach mieszkaniowych, wskazanego w definicji zawartej w uchwale.

Z treści art. 21 ust. 3 pkt ustawy o ochronie praw lokatorów wynika, że rada gminy ma możliwość ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu jedynie poprzez określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Natomiast uzależnienie takiego uprawnienia od innych, nieprzewidzianych w ustawie, kryteriów przekracza zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2004 r. sygn. IV SA/Wr 98/04; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. OSK 883/04). Powyższe świadczy o tym, że § 1 pkt 2 we fragmencie „której warunki zamieszkiwania odpowiadają wymogom określonym w § 3 pkt 3 i” uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów w zw. z art. 7 Konstytucji. Podobne stanowisko w zakresie definiowania „trudnych warunków mieszkaniowych” zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku IV SA/Wr 171/13 z dnia 27 czerwca 2013 r.

W uzupełnieniu należy zaznaczyć, że wprawdzie w uchwale pojawia się pojęcie „trudnych warunków mieszkaniowych”, które mogłoby być przypuszczalnie tożsame z „warunkami zamieszkania kwalifikującymi wnioskodawcę do jego poprawy”, jednak w świetle konstrukcji wskazanego pojęcia oraz jego powiązania z przyznaniem lokalu mieszkalnego, taka wykładnia nie jest dopuszczalna.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że ponieważ definicja zawarta w § 3 pkt 3 uchwały zmienianej (tj. uchwały nr XX/158/2012) odnosi się również do kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², stwierdzenie nieważności punktu 1 uchwały zmieniającej (tj. uchwały nr IX/97/2015) nie znajduje uzasadnienia.

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:
T. Smolarz