



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 listopada 2016 r.

Poz. 4125

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.166.2016.EC WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 3 listopada 2016 r.

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

stwierdzam nieważność

części uchwały nr XII/91/16 Rady Gminy Dziadkowice z dnia 29 września 2016 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dziadkowice, zasad polityki czynszowej oraz zasad wynajmowania lokali, tj. w zakresie tytułu uchwały w odniesieniu do wyrazów „oraz zasad wynajmowania lokali”, § 2 uchwały oraz załącznika nr 2 do ww. uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 29 września 2016 r. Rada Gminy Dziadkowice podjęła uchwałę nr XII/91/16 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Dziadkowice, zasad polityki czynszowej oraz zasad wynajmowania lokali, która w dniu 6 października 2016 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 27 października 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności w części, tj. w zakresie tytułu uchwały w odniesieniu do wyrazów „oraz zasad wynajmowania lokali”, § 2 uchwały oraz załącznika nr 2 do ww. uchwały.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że postanowienia przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają prawo, tj. art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610).

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy stanowi, iż 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.

Konkretyzacja tego obowiązku dokonana została w art. 21 ust. 3 ustawy, w myśl którego zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności, 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, warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, 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, tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej, zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Powyższy przepis w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje jednak na to, iż uchwalane zasady, obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w ww. artykule.

Zaznaczyć należy, iż dla prawidłowej realizacji delegacji ustawowej wymagane jest pełne uregulowanie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II Sa/Sz 1416/09, wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004 r., sygn. akt II Sa/Wr 1567/02).

Rada gminy obowiązana jest zatem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa.

Analiza zapisów załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały wykazała, iż Rada Gminy Dziadkowice nie uregulowała wszystkich zagadnień, o których mowa w art. 21 ust. 3 ww. ustawy, tj. nie odniosła się do kwestii określenia kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², tym samym w sposób istotny naruszyła art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Wskazać ponadto należy, iż krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu został określony przez ustawodawcę w art. 4 ust. 2 ustawy. Przyjętym w tej sprawie kryterium jest warunek bycia mieszkańcem gminy o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych oraz prowadzącym gospodarstwo domowe o niskich dochodach. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających sposobność zawarcia umów najmu. Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt. 1 ustawy, rada gminy ma możliwość ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu na czas nieoznaczony bądź lokalu socjalnego. Nastąpić to może jedynie poprzez konkretyzację wysokości osiąganego dochodu gospodarstwa domowego. Uzależnienie takiego uprawnienia natomiast od innych, nie przewidzianych w ustawie kryteriów, przekracza zakres przyznanego upoważnienia.

Tymczasem Rada Gminy Dziadkowice, wskazała w § 5 ust. 1 załącznika nr 2 do kwestionowanej uchwały, iż lokal mieszkalny nie przysługuje osobom, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego na terenie Gminy Dziadkowice. Mając na uwadze ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne, organ nadzoru nie podziela przyjęcia takiego rozwiązania prawnego, gdyż „posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie przesądza o tym, że po stronie członka wspólnoty samorządowej nie istnieje przesłanka niezaspokojonej potrzeby mieszkaniowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zasadność tego stanowiska potwierdza treść art. 23 ust. 2 ww. ustawy, którym ustawodawca wyłączył możliwość zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z osobą posiadającą tytuł do lokalu, co oznacza, że to wyłączenie dotyczy tylko osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu tychże konkretnych lokali tj. lokali socjalnych. Nie może natomiast zostać rozciągnięte w drodze uchwały Rady Gminy na wszystkich członków wspólnoty samorządowej” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09).

Ponadto, organ nadzoru w pełni podziela stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, wyrażone w wyroku z dnia z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14, zgodnie z którym „Uzależnienie dopuszczalności zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko najmu lokalu socjalnego (art. 23 ust. 2 ustawy). A contrario, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie może, sama przez się,

pozbawiać go możliwości ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy. Sam fakt posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do innego lokalu nie przesądza jeszcze, że jej potrzeby mieszkaniowe zostały w ten sposób dostatecznie zaspokojone (...). Sąd mając świadomość, że przedstawione powyżej poglądy zostały sformułowane na tle przypadków określania kryteriów najmu lokali, a nie ustalania kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu, doszedł jednak do wniosku, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy uregulowania uchwały zawarte w powyższych przepisach są w istocie właśnie ograniczeniami w dostępie do lokali komunalnych, a nie kryteriami pierwszeństwa ich najmu. Należy bowiem podkreślić, że ocena wniosku o najem lokalu pod kątem spełnienia kryteriów ustawowych, a więc kryteriów dochodowych i mieszkaniowych obejmuje aktualną sytuację wnioskodawcy. Kryteria pozaustawowe (tzn. inne niż mieszkaniowe i dochodowe) nie mogą kreować pierwszeństwa zawarcia umowy najmu. Świadczy o tym art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, dający radzie kompetencje do określenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Przepisu tego nie można bowiem odczytywać w oderwaniu od regulacji wynikającej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i wprowadzać jako wyznacznika pierwszeństwa kryteriów, które w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych są traktowane jako ograniczenia w dostępie do lokali komunalnych. Wobec powyższego, skoro zdarzenia historyczne (zmiana miejsca zamieszkania, zbycie lokalu) oraz względy pozaustawowe (brak tytułu prawnego do lokalu) nie mogą być podstawą wprowadzanych ograniczeń w dostępie do lokali, to również nie mogą stanowić kryteriów pierwszeństwa”.

Wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu skutkuje nierównym traktowaniem podmiotów cechujących się takimi samymi cechami istotnymi (relewantnymi) - niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi i niskimi dochodami.

Wskazać należy, iż zgodnie z art. 32 Konstytucji RP, wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Podstawowym dopuszczalnym – w świetle treści ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego - kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie u osoby ubiegającej się o najem niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś posiadanie bądź nie innego lokalu mieszkalnego, czy też niespełnianie innych warunków przez ustawę nie przewidzianych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Go 160/14).

Zgodnie z § 14 załącznika nr 2 do badanej uchwały, z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub po śmierci najemcy, Rada Gminy Dziadkowice postanowiła o możliwości zawarcia z umowy najmu pod warunkiem wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej 5 lat.

Odnosząc się do powyższego, organ nadzoru stoi na stanowisku, iż nastąpiło tu przekroczenie zakresu ustawowego upoważnienia. Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie toku działań podejmowanych w takiej sytuacji. Wprowadzenie dodatkowego warunku wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej 5 lat nie mieści się w pojęciu braku możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, przez co wykracza poza ustawową delegację. Uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 5-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Rada tworząc warunki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej nie może arbitralnie i bez ustawowego upoważnienia, zaliczać do grona tej wspólnoty osób, które legitymują się określonym czasem trwania zamieszkiwania. Pozbawienie członka wspólnoty samorządowej, który zamieszkiwał w lokalu z dotychczasowym najemcą, możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14).

W świetle dokonanych w odniesieniu do badanej uchwały ustaleń, stwierdzenie jej nieważności, **w części**, jest w pełni uzasadnione.

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.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Aneta Kuberska