



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 1 kwietnia 2015 r.

Poz. 1151



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131.126.2015 Wojewody Lubelskiego

z dnia 31 marca 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr V/22/2015 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ryki.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/22/2015 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ryki.

Uzasadnienie

Uchwała Nr V/22/2015 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2015 r.

Działając na podstawie m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 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), Rada Miejska w Rykach przedmiotową uchwałą określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2).

Stosownie do przepisu 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; 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 elementów uchwały następuje w art. 21 ust. 3 tej ustawy, który stanowi, że uchwalane przez radę gminy zasady 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.

Z treści powyższego przepisu należy wywieść wnioszek, że ustawodawca wskazał elementy, które są niezbędne w uchwale regulującej zasady wynajmowania lokali. Wynika to z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. O ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść podejmowanej uchwały, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane zasady wynajmowania lokali obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

Pominięcie przez Radę któregoś z obligatoryjnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów, przyjęć trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie zostały uznane przez ustawodawcę za na tyle istotne, że wskazał na konieczność ich uregulowania w podejmowanej uchwale.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, iż przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Rykach podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Przyjęta przez Radę Miejską uchwała nie określa bowiem wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Mając na uwadze powyższe Rada Miejska w Rykach nie wypełniła zatem dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. W uchwale wypełniono jedynie dyspozycję z pierwszej części tego przepisu, nie określono natomiast wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu.

Należy podkreślić, że przepis art. 7 ust. 2 ustawy przewiduje możliwość, na wniosek najemcy w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, stosowania określonych obniżek 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.

Przy czym należy zaznaczyć, że pomimo że ustawodawca nie nakłada obowiązku pobierania obniżonego czynszu, rada gminy nie może wyłączyć wprowadzonej ustawą potencjalnej możliwości obniżenia jego wysokości i w konsekwencji obliguje Radę do uregulowania w regulaminie kryteriów dochodowych, w przypadku spełnienia których obniżka może zostać zastosowana (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Gl 1108/08).

W związku z powyższym, brak określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i uzasadnia

stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Skoro bowiem przepis art. 21 ust. 3 pkt 1-7 ustawy o ochronie lokatorów, wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, a zatem ustawodawca uznał ją za najistotniejszą, stąd pominięcie w zasadach przez radę gminy któregoś z wymienionych tym przepisem elementów skutkuje brakiem realizacji upoważnienia ustawowego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 7 maja 2009 r., sygn. akt. II SA/Op 93/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt 647/13).

Przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Rykach obarczona jest również innymi wadami prawnymi.

W § 1 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Miejska zamieściła definicje pojęć: dochodu (pkt 3) i gospodarstwa domowego (pkt 5).

Ustawa o ochronie praw lokatorów (...) odsyła w art. 2 ust. 1 pkt 9 oraz art. 7 ust. 5 w zakresie rozumienia pojęć „gospodarstwo domowe” i „dochód” do przepisów o dodatkach mieszkaniowych.

Pojęcie dochodu definiuje art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 966 ze zm.). W myśl tego przepisu, 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 zapomogdzie pieniężnej dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 r.

Natomiast w myśl art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby.

W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie przez Radę Miejską definicji powyższych pojęć nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego radzie gminy i stanowi naruszenie § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Stosownie do jego brzmienia, w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Sformułowany w cytowanym przepisie zakaz ma charakter kategoryczny i jest konsekwencją wynikającą z Konstytucji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa.

W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98) stwierdził, iż *„uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszające prawo jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono”*.

W myśl § 2 ust.6 załącznika do uchwały, *„Gmina Ryki nie zawiera umów najmu lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy z osobami, które były właścicielami lokali i przeniosły ich własność na inne osoby”*.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały, Rada ustaliła, że *najemcami lokali mieszkalnych zasobu gminy mogą być osoby, które (...) zamieszkują na terenie gminy i mogą udokumentować, że miejsce to stanowi ich „centrum życiowe”, czyli że tu pracują, dzieci uczęszczają do szkoły itp.*

Przytoczone regulacje wprowadzają dodatkowe – nieznanne ustawie o ochronie praw lokatorów i niedopuszczalne pod jej rządem – warunki nabycia uprawnienia do najmu lokalu.

Omawiana regulacja bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną mieszkańców, w kontekście uprawnień wynikających z uchwały, w zależności od wyzbycia się lokalu (bądź nie), udokumentowania (bądź nie), że gmina stanowi ich „centrum życiowe”.

Stanowi to rażące naruszenie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w szczególności jej art. 4 ust.1 i 2 oraz art. 21 ust. 3.

Treść powołanych art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 nie przewiduje podstaw, aby do uchwały wprowadzać - jak ma to miejsce w niniejszej sprawie - unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie zróżnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które być może kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono niekorzystnych dla nich postanowień.

Należy podkreślić, iż ustawodawca określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń - w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach.

Kwestię unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, ustawodawca powierzył radzie gminy. Chodzi tu o wskazanie granicy maksymalnej osiąganego dochodu, powyżej której mieszkańiec 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.

Poza przesłanką niskiego dochodu i pozostawania mieszkańcem gminy, prawodawca wprowadził także przesłankę niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych.

Zatem regulacje zawarte w § 2 ust. 6 i § 5 ust. 1 pkt 2 załącznika, ograniczają w sposób podmiotowy dostęp do mieszkaniowego zasobu gminy, który określony został jednoznacznie w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Jednakowa sytuacja prawna, przesądzająca o zakazie różnego traktowania podmiotów powinna być oceniana w niniejszej sprawie jako sytuacja podmiotu (członka wspólnoty samorządowej) w odniesieniu do wskazanych w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów przesłanek: niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i niskich dochodów. Wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które wyzbyły się lokalu mieszkalnego lub które nie udokumentowały faktu, że gmina stanowi ich „centrum życiowe” skutkuje nierównym traktowaniem podmiotów cechujących się takimi samymi cechami istotnymi (relewantnymi) - niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi i niskimi dochodami.

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 (ust. 2).

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 po stronie danej osoby 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, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala.

Zgodnie z powołanymi wyżej przepisami, zasady wynajmowania lokali winny być zaś tak skonstruowane, aby ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), a od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria (wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt I OSK 883/04, LEX nr 164541, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 110/03, z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 541/07, z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 485/08, z dnia 12 sierpnia 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 338/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.nsa.gov.pl).

Z uwagi na powyższe, wadliwe pozostają także postanowienia § 6 ust. 4 załącznika do uchwały, w zakresie w jakim odsyłają do ww. przepisów § 5 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 i 3 tego załącznika.

W § 5 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że „osoba, z którą będzie zawarta umowa najmu ma obowiązek zamieszkania w nim nie później niż w ciągu miesiąca od dnia podpisania umowy”. „Niedotrzymanie terminu określonego w ust. 2 powoduje wygaśnięcie umowy i przyznanie prawa do lokalu innej osobie” (§ 5 ust. 3).

W § 18 ust. 3 – 5 załącznika do uchwały Rada uregulowała natomiast kwestie wypłacania odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) a także pozostają w sprzeczności z celem ustawy jakim jest obowiązek gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy.

Odnosząc się zaś do przepisów § 18 ust. 3 – 5 załącznika do uchwały należy dodatkowo zauważyć, że samo gospodarowanie mieniem komunalnym, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, należy do zadań wójta. Również ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 25 ust. 1 stanowi, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Wyjątek od generalnej zasady, wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, ustanawia art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a tej ustawy, który uprawnia radę gminy jednak wyłącznie do określania zasad gospodarowania mieniem gminy, natomiast samo gospodarowanie należy do kompetencji wójta gminy.

Podejmując uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, Rada jest zobowiązana do uwzględnienia w treści przyjmowanej regulacji zasad gospodarowania mieniem gminy wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami. Unormowania zawarte w przywołanej ustawie nie uprawniają rady gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących roszczeń wynikających z najmu lokali. Rozliczanie należności wynikających ze stosunków cywilno-prawnych (zobowiązań), których stroną jest gmina, w tym opłat z tytułu najmu lokali stanowiących własność gminy, należy do sfery wykonawczej, a zatem do wyłącznej kompetencji wójta gminy.

Postanowienia dotyczące wygaśnięcia umowy oraz odszkodowania za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego regulują kwestie cywilno-prawne. Zdaniem organu nadzoru, normowanie kwestii cywilnoprawnych w akcie prawa miejscowego jest dopuszczalne wyłącznie w granicach wyraźnie udzielonego upoważnienia ustawowego. W przedmiotowym zakresie Rada takiego upoważnienia nie miała.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wyrażany był pogląd, że do działalności organów samorządu terytorialnego nie stosuje się zasady – co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz reguluje tę działalność zasada – dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96; wyrok NSA z dnia 24 maja 1993 r., sygn. akt III SA 2017/92, ONSA 1993/4/113).

W myśl § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, „umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się maksymalnie na okres 2 lat”. „Umowę najmu lokalu socjalnego przedłuża się na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji materialnej o której mowa w ust. 1, a ponadto: a) nie zalega z opłatami za lokal, b) przestrzega zasad regulaminu porządku domowego, c) utrzymuje lokal w należytym stanie” (§ 6 ust. 3).

Cytowane przepisy załącznika do uchwały stanowią niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych zawartych w art. 23 ust. 1 i 3 ustawy.

Ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, natomiast w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze tej ustawy, zawarto przepis kompetencyjny, który jednoznacznie upoważnia gminę do przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy.

Należy zauważyć, że organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Ustalenie przez Radę Miejską arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi

ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy.

W Rozdziale 3 załącznika do uchwały Rada Miejska uregulowała kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego.

Jak stanowi § 7 pkt 5 załącznika, pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony przysługuje m.in. osobom, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych „w wyjątkowych przypadkach podyktowanych interesem gminy związanej z jej rozwojem przy wykonywaniu zadań własnych Gminy”.

Natomiast zgodnie z § 8 pkt 3 załącznika, pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego na czas oznaczony przysługuje m.in. osobom, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i „opuściły dom dziecka (placówkę opiekuńczą) w związku z uzyskaniem pełnoletniości, a trafiły do niego z terenu gminy Ryki”.

W ocenie organu nadzoru ww. warunki uprawniające do pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas określony i lokalu socjalnego nie mieszczą się w zakresie przepisu art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Regulacja § 7 pkt 5 załącznika do uchwały, z uwagi na wysoką nieprecyzyjność jej sformułowań pozwala na wprowadzenie daleko idącej uznaniowości w przyznawaniu pierwszeństwa zawierania umów najmu lokalu na czas nieoznaczony. Konkretnie sformułowanie wskazanych w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy zagadnień, wymaga natomiast - z uwagi na wymogi stawiane uchwalaniu aktów o charakterze powszechnie obowiązującym - zamieszczenia w nich uregulowań spójnych i przez to zrozumiałych przez adresatów. Uchwała winna bowiem zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Co więcej, należy zauważyć, iż ustalony wymóg zaistnienia „wyjątkowego przypadku podyktowanego interesem gminy związanego z jej rozwojem przy wykonywaniu zadań własnych gminy” nie dotyczy w istocie okoliczności występujących po stronie osoby ubiegającej się o przyznanie lokalu mieszkalnego, ale okoliczności zaistniałych po stronie gminy.

Jak już wspomniano, zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria.

Zastosowana przez organ stanowiący Gminy Ryki konstrukcja § 7 pkt 5 załącznika uniemożliwia natomiast adresatowi normy prawnej jednoznaczne stwierdzenie, jakie warunki ma spełniać, aby ubiegać się o przyznanie lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony. Zbyt ogólnikowa i niejasna regulacja w zakresie upoważnienia ustawowego narusza zasady techniki prawodawczej, a zarazem nie może zostać uznana za wypełnienie normy kompetencyjnej art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007 r. sygn. akt. IV SA/Wr 432/07).

Zapisy zawierające niedookreślone, nieostre klauzule, takie jak: „wyjątkowe przypadki”, „przypadki podyktowane interesem gminy” wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 k.p.a. i zasadę zaufania obywateli do organów administracji państwowej wynikającą z art. 8 k.p.a. (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13).

Należy również podkreślić, że nie posiada żadnego uzasadnienia prawnego wprowadzenie przesłanki przyznania pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony osobom, które opuściły dom dziecka w związku z uzyskaniem pełnoletniości a poprzednio zamieszkiwały na terenie gminy Ryki (§ 8 pkt 3 załącznika do uchwały).

Przyjęte rozwiązanie wyklucza bowiem z możliwości najmu lokalu osoby, które opuściły dom dziecka, jednakże skierowane do niego były spoza terenu gminy. Osoby takie, jako członkowie wspólnoty samorządowej, mają takie same prawa jak pozostali mieszkańcy (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt 412/11, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Po 894/09, wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 maja 2006 r., sygn. akt III SA/Lu 67/06).

Przyjęta przez Radę Miejską w Rykach regulacja różnicuje zatem z naruszeniem zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji) sytuację osób znajdujących się w podobnej sytuacji materialnej i mieszkaniowej, a zróżnicowanie to następuje z punktu widzenia niedopuszczalnego kryterium wcześniejszego, przed skierowaniem do domu dziecka, zamieszkiwania na terenie gminy.

Jak stanowi § 10 załącznika do uchwały, odmowa przyjęcia przez wnioskodawcę przydzielonego lokalu mieszkalnego lub nie przystąpienie do zawarcia umowy najmu bez usprawiedliwionej przyczyny w terminie do 14 dni od otrzymania przydziału powoduje utratę prawa do przydzielonego lokalu i skreślenie danej osoby z listy, o której mowa w ust. 12.

Powyższa regulacja pozostaje w sprzeczności z celem ustawy oraz z obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego przewidzianymi w art. 4 ustawy o ochronie lokatorów.

W orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że postanowienie uchwały przewidujące skreślenie z listy osób oczekujących w związku z odmową zawarcia umowy najmu jest sprzeczne z celem ustawy i obowiązkiem gminy oraz oznacza stworzenie przepisu materialnoprawnego wykraczającego poza delegację ustawową (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2011 r., II SA/Go 1/11, wyrok WSA z dnia 16 lutego 2011 r. II SA/Go 898/10, wyrok WSA w Lublinie z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 412/11; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt III SA/Gd 664/14).

Stosownie do treści § 15 załącznika do uchwały, *w lokalu opuszczonym przez najemcę mogą pozostać osoby wymienione w art. 691 Kc nie mające prawa do innego lokalu, jeżeli dotychczasowy najemca 1) przeprowadził się do lokalu, do którego nie uzyskał tytułu prawnego; 2) uzyskał tytuł prawny do innego lokalu, w którym w przypadku przekwaterowania wszystkich osób uprawnionych – nastąpiłoby przegęszczenie (...).*

W myśl § 16 załącznika do uchwały, *„wynajmujący powinien zawrzeć umowę najmu lokalu stanowiącego własność gminy z osobami, które nie wstąpiły w stosunek najmu po śmierci najemcy, jeżeli zamieszkiwały w nim przez co najmniej okres 10 lat”.*

W § 17 załącznika Rada wskazała natomiast, że umowa najmu lokalu nie może być zawarta, jeżeli osoby te posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub w przypadku występowania zaległości w czynszu i innych opłat.

W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje zostały wprowadzone bez podstawy prawnej, z przekroczeniem zakresu upoważnienia zawartego w art. 21 ust. 3 pkt. 6 ustawy. W § 16 i § 17 załącznika ustalone zostały kryteria podmiotowe dla osób mogących ubiegać się o zawarcie umowy najmu lokalu w sytuacji wyprowadzenia się najemcy lub jego śmierci.

Rada Miejska na podstawie powyższego przepisu została natomiast uprawniona wyłącznie do określenia zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, a zatem do określenia reguł, procedur postępowania w takiej sytuacji.

Nadto, problematyka dotycząca wstąpienia w stosunek najmu, regulowana jest całościowo w art. 691 § 1 ustawy Kodeks cywilny (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt. IV SA/Wr 286/08). Zatem krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony, bowiem ustawa o ochronie praw lokatorów nie wprowadziła innych ograniczeń ani też nie dała radzie gminy możliwości ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkaniowy z gminnego zasobu.

W ocenie organu nadzoru określeniem sposobu postępowania z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub lokalu w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy nie jest określenie dodatkowych, poza przewidzianymi w art. 4 ustawy (dochód, niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe) przesłanek umożliwiających ubieganie się o najem lokali, tak jak to postanowiono w § 15, § 16 i § 17 załącznika do uchwały. Brak tytułu prawnego do innego lokalu, okres zamieszkiwania w lokalu przez okres co najmniej 10 lat oraz niezaleganie z zapłatą czynszu i innych opłat pozostają bowiem bez wpływu na to, czy dana osoba spełnia kryteria określone w art. 4 ust 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Ponadto w § 20 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą obowiązują przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2014 r., poz. 150 j.t.) oraz przepisy Kodeksu cywilnego”.

Zamieszczenie powyższej regulacji w przedmiotowej uchwale należy uznać za niedopuszczalne.

Wynika bowiem z niej, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajdzie uchwała, będąca aktem normatywnym niższego rzędu, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym Rada przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy, co narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06). Zastrzeżenie zawarte w przytoczonej regulacji jest dopuszczalne jedynie w aktach tego samego rzędu.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr V/22/2015, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Wojciech Wilk

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Ryk
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Rykach