



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 11 sierpnia 2016 r.

Poz. 3316

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.316.2016 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 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.) **stwierdzam nieważność uchwały Nr XVI/131/2016 Rady Gminy Świątki z dnia 29 czerwca 2016 r.** w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Świątki.

UZASADNIENIE:

Rada Gminy na sesji w dniu 29 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie. W przedmiotowej uchwale Rada określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Świątki.

Stosownie do 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 150 ze zm.), rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które zgodnie z ust. 3 powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony 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 80 m². Użycie w art. 21 ust. 1 ustawy przez ustawodawcę sformułowania "rada gminy uchwała", powoduje, iż nie pozostawia się organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. W ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma zatem obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Wyjątek od tego obowiązku został przez ustawodawcę wskazany w zdaniu drugim pkt 2 ust. 1 art. 21 ustawy, z którego wynika, iż rada gminy może, a więc nie jest zobowiązana, do uregulowania odmiennych zasad wynajmowania lokali podnajmowanych przez gminę. W takim przypadku mają odpowiednie zastosowanie zasady przewidziane dla wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Należy również podkreślić, iż kategoriyczności użytego sformułowania i co za tym idzie bezwzględności charakteru obowiązku dokonania takich regulacji, nie eliminuje zawarcie w tym przepisie określenia " w szczególności", bowiem taka konstrukcja przepisów, mająca charakter wyliczenia enumeratywnego otwartego, pozwala organowi stanowiącemu gminy uzupełnić obowiązkowy zbiór zagadnień o inne niewymienione w nim zagadnienia, jednakże z poszanowaniem zakresu upoważnienia oraz innych przepisów powszechnie obowiązujących w hierarchii źródeł prawa. Powyższy punkt widzenia potwierdza również pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04, w którym skonstatowano, że wprawdzie przepis art. 21 ust. 3 ustawy dając

radzie gminy upoważnienie do określenia zasad wynajmowania lokali używa określenia " w szczególności" przed wymienieniem możliwych postanowień uchwały, nie oznacza to jednak, że uchwała rady gminy w przedmiocie zasad wynajmowania lokali może wprowadzać dowolne reguły.

W badanej uchwale nie uregulowano wszystkich zagadnień, wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy, a mianowicie nie określono warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy oraz brak jest określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek.

W tym miejscu należy wskazać, iż postanowienie zawarte w § 33 kwestionowanej uchwały, nie wypełnia dyspozycji art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, mimo regulacji dotyczącej wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu, poprzez odwołanie się do regulacji, znajdującej odzwierciedlenie w innym akcie. Należy również nadmienić, iż Wojewoda Warmińsko-Mazurski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 28 kwietnia 2014 r., opublikowanym w Dzienniku Województwa Warmińsko-Mazurskiego, z dnia 5 maja 2014 r., poz. 1779, stwierdził nieważność (w całości) uchwały Nr XXVIII/258/2014 Rady Gminy Świątki z dnia 26 marca 2014 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Świątki na lata 2014-2018, tj. aktu do którego odwołuje się Rada w ww. postanowieniu.

Pominięcie przez radę gminy powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy zasad, skutkuje zatem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały.

W związku z tym, iż Rada Gminy Świątki nie wyczerpała zakresu przedmiotowego, określonego w wyżej powołanym przepisie, przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminy, należy ocenić to jako istotne naruszenie prawa, stanowiące podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku z dnia 18 lutego 2008 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu sygn. II SA/Op 305/07.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, iż w ocenie organu nadzoru niektóre postanowienia kwestionowanej uchwały, są sprzeczne z prawem – rada gminy bowiem uchwalając zasady wynajmowania, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, nie może wprowadzać postanowień pozostających w sprzeczności z prawem, czy wykraczających poza upoważnienie ustawowe, a mianowicie;

Regulacje § 11 ust. 5, oraz § 12 uchwały, dotyczące ustalenia przez Radę okresu, na jaki zawierane będą umowy najmu lokalu socjalnego oraz warunków przedłużenia tych umów, prowadzą do ograniczenia uprawnień, co do okresu na jaki ma być zawarta umowa, zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy. Decyzja dotycząca istotnej elementów umowy najmu, należy bowiem do organu wykonawczego, do którego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Postanowienia dotyczące natomiast warunków przedłużenia umowy pozostają w sprzeczności z art. 23 ust. 3 ww. ustawy i stanowią modyfikację tego przepisu, co stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w judykaturze (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2010 r. sygn. akt: IV SA/Wr 338/10).

Postanowienia § 14 ust. 1 uchwały naruszają art. 4 ust. 2 ww. ustawy, poprzez zawężenie kręgu uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, polegające na wprowadzeniu dodatkowych przesłanek, od których spełnienia zależy możliwość zawarcia umowy. Zasady wynajmowania lokali winny być natomiast tak skonstruowane, aby ci mieszkańcy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, określone przez ustawodawcę (warunki zamieszkania i wysokość dochodu), mieli równe szanse na uzyskanie lokalu.

W § 15 uchwały Rada określiła sytuacje, w których nie przysługuje pierwszeństwo wynajmu lokalu socjalnego, zgodnie natomiast z art. 21 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy, Rada ma określić kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, a nie sytuacje, w których pierwszeństwo to nie przysługuje.

W § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały, Rada określając warunki zamiany, jako jeden z warunków wprowadziła wymóg zameldowania w lokalu co najmniej 5 lat. Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, gmina obowiązana jest tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich wymagających tego członków wspólnoty samorządowej, nie zaś jedynie tych członków wspólnoty, którzy w gminie są zameldowani. Zameldowanie nie wyznacza

bowiem przynależności do wspólnoty samorządowej, nie może być zatem przyjęte, jako kryterium prawa do zamiany lokalu.

W § 18 ust. 2, § 24, § 29 ust. 3 pkt 2 i ust. 8 uchwały, Rada wprowadziła regulacje dotyczące wykonywania remontów lokali. Z treści wymienionych postanowień wynika, iż wykonywane są przez wnioskodawcę - przyszłego najemcę i mają być przeprowadzane na własny koszt. Należy jednak wskazać, iż ustawa przewiduje, że poprzez mieszkaniowy zasób gminy rozumie się lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 pkt 10 ustawy). A zatem gmina, jako podmiot wynajmujący lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zobowiązana jest stosować przepisy ustawy i wywiązywać się z wynikających z niej obowiązków. W art. 6a ww. ustawy wymienione zostały obowiązki wynajmującego, do których należy zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń związanych z budynkiem umożliwiających najemcy korzystanie z wody, paliw gazowych i ciekłych, ciepła, energii elektrycznej, dźwigów osobowych oraz innych instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie lokalu i budynku określone odrębnymi przepisami, a także dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń, przywrócenie poprzedniego stanu budynku uszkodzonego, niezależnie od przyczyn i dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy. Z kolei, w art. 6b ustawodawca wymienił obowiązki najemcy i określił, w jakim zakresie najemca jest obciążony naprawą i konserwacją lokalu. Ustawodawca przewidział także, że najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu (art. 6d). Zgodnie z art. 6e ustawy po zakończeniu najmu i opróżnieniu lokalu najemca jest obowiązany odnowić lokal i dokonać w nim obciążających go napraw, a także zwrócić wynajmującemu równowartość zużytych elementów wyposażenia technicznego, które znajdowały się w lokalu w chwili wydania go najemcy, a jeżeli najemca w okresie najmu dokonał wymiany niektórych elementów tego wyposażenia, przysługuje mu zwrot kwoty odpowiadającej różnicy ich wartości między stanem istniejącym w dniu objęcia lokalu oraz w dniu jego opróżnienia. Z powyższych przepisów wynika więc wyraźnie konieczność ustalenia wzajemnych rozliczeń w umowie, zawartej pomiędzy wynajmującym, a najemcą lokalu, co oznacza, że wskazane wyżej przepisy uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa. Tym bardziej, że żaden z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie upoważnia rady gminy do zamieszczania w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy przepisów o charakterze klauzul umownych, a taki charakter mają niewątpliwie przywołane wyżej regulacje uchwały (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 432/07).

W § 21 ust. 1 oraz § 25 uchwały, Rada określiła przesłanki odmowy wyrażenia zgody na zamianę lokali, zgodnie natomiast z art. 21 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy, rada gminy ma jedynie określić 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. Na marginesie należy również nadmienić, iż w świetle przepisów ww. ustawy o ochronie praw lokatorów (...), sam fakt posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu nie dyskwalifikuje mieszkańca gminy do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego (zamiennego) na czas nieokreślony, gdy nie są zaspokojone jego potrzeby mieszkaniowe, wyjątek stanowi umowa najmu lokalu socjalnego.

Stosownie do art. 21 ust. 3 pkt 7 ww. ustawy, Rada winna określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m². Tymczasem Rada, regulacjami wprowadzonymi w § 29 ust. 4 uchwały, określiła nie kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², ale sposób wynajmowania tych lokali. Również postanowienie ust. 9, dotyczące możliwości przeznaczenia do sprzedaży, wykracz poza delegację ww. przepisu ustawy - art. 21 ust. 3 pkt 7.

Ponadto należy wskazać, iż postanowienia § 6 i § 7 uchwały, stanowią nieuprawnione upoważnienie organu wykonawczego do podejmowania działań, dotyczących wynajmowania lokali mieszkalnych z pominięciem reguł ustalonych przez Radę w przedmiotowej uchwale.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Sławomir Sadowski
Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski