



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 czerwca 2015 r.

Poz. 3630

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.172.2015.16 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 czerwca 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.)

orzekam

nieważność uchwały Nr 35/15 Rady Gminy Osiek Mały z dnia 23 kwietnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Osiek Mały - **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 kwietnia 2015 r. Rada Gminy Osiek Mały podjęła uchwałę Nr 35/15 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Osiek Mały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 8 maja 2015 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje :

Zgodnie z 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 (dalej: ustawa) – 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.

Ustawodawca postanowił ponadto, że uchwała określająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna zawierać obligatoryjne elementy, określone w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada Gminy Osiek Mały postanowiła, że realizuje ona potrzeby mieszkaniowe mieszkańców Gminy:

- 1) posiadających stałe zameldowanie na terenie Gminy Osiek Mały przez okres ostatnich 5 lat,
- 2) bezdomnych, posiadających ostatnie zameldowanie na pobyt stały na terenie Gminy pod warunkiem, że nie upłynęło 5 lat od wymeldowania,
- 3) osób bez zameldowania zamieszkałych na terenie Gminy przez okres co najmniej ostatnich 10 lat.

Tymczasem krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych został jednoznacznie określony w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Z przepisu tego wynika, że gmina obowiązana jest tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich wymagających tego członków wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańcom gminy mającym niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach.

Z treści art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy wynika więc, że rada gminy ma możliwość ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu jedynie poprzez określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Uzależnienie więc takiego uprawnienia od innych, nie przewidzianych w ustawie kryteriów, jak kryterium zameldowania bądź zamieszkiwania na terenie gminy przez określony okres czasu, przekracza zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 3 ustawy (podobnie wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2004 r. sygn. IV SA/Wr 98/04; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. OSK 883/04).

Organ nadzoru chciałby szczególnie podkreślić, że analiza treści art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego prowadzi do wniosku, iż określając materię, jaką pozostawiono radzie gminy do uregulowania w drodze uchwały, ustawodawca wyznaczył granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Jednocześnie o ile jednak w zakresie przedmiotowym regulacja art. 21 ust. 3 ustawy nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które winny być w tych zasadach ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane zasady obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w tym przepisie. *„Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "w szczególności" wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, że w uchwalanych przez radę gminy zasadach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie”* – wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2322/13.

Oznacza to, że pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów zasad skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada zobowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę.

Tymczasem Rada Gminy Osiek Mały w ocenianej uchwale nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy).

Określenie w § 8 ust. 1 pkt 2 oraz w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały przesłanki polegającej na określeniu wysokości średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego, którą to przesłankę należy spełnić łącznie z nie posiadaniem tytułu prawnego do jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego lub nieruchomości, gdzie można zaspokoić potrzeby mieszkaniowe, przy jednoczesnym spełnieniu jednego z ww. warunków z § 5 ust. 1 uchwały – nie można uznać za wypełnienie obowiązku, o którym mowa w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że stanowiąc o wysokości średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa w rozdziale 3 uchwały, Rada tym samym przesądziła, że wysokość tego dochodu stanowi jedno z kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, co dodatkowo pozostaje w sprzeczności również z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Ponadto Rada Gminy w ogóle nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy).

Z kolei uchwalając postanowienia § 8 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada winna mieć na uwadze, że stosownie do 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 ustawy.

Oznacza to, że ustawa nie wymaga, aby osoba ubiegająca się o gminną pomoc mieszkaniową nie posiadała tytułu do lokalu mieszkalnego, za wyjątkiem ubiegania się o lokal socjalny.

Jak podniósł NSA w wyroku z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09: „nie wynika z przepisów omawianej ustawy, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w każdej formie, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierania przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego (art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę na stosowanie takiego kryterium tylko w przypadku zawierania umowy najmu lokalu socjalnego wyklucza zatem jego rozszerzenie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie”. Tożsame stanowisko zajął m.in. WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 664/14, WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 102/12.

W § 9 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się ponadto z osobami, które spełniają jeden z warunków określonych w § 5 ust. 1 uchwały oraz uzyskały uprawnienie do lokalu socjalnego z mocy prawomocnego wyroku sądu.

Odnosząc się do możliwości przyznania lokalu osobom, które nabyły do niego uprawnienie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, należy wskazać, iż kwestię tę uregulował ustawodawca w art. 14 ust. 1 ustawy, stanowiąc, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Zwrócić też należy uwagę, iż NSA w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10 stwierdził, iż „art. 21 ust. 3 pkt 3 u.o.l., przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 u.o.l. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 u.o.l. charakter przepisu szczególnego wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. To Sąd w prawomocnym orzeczeniu eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Gmina nie może, zatem ustalać w tym zakresie pierwszeństwa, przyznając określonym przez siebie podmiotom uprawnienia do realizacji wyroku eksmisyjnego z wyprzedzeniem innych osób, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej”.

Konsekwencją wadliwości przepisów § 5 ust. 1, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 i 2 jest stwierdzenie, że również postanowienia § 8 ust. 2 i § 9 ust. 3 uchwały w sposób istotny naruszają prawo.

Tymi przepisami Rada również ustaliła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, zastrzegając przy tym, że kryteria decydujące o ewentualnym przyznaniu pierwszeństwa zawarcia umowy najmu muszą być poprzedzone spełnieniem przesłanek, o których mowa odpowiednio w § 5 ust. 1, § 8 ust. 1, § 9 ust. 1 i 2 uchwały.

Podkreślić należy, że intencją ustawodawcy było natomiast to, aby rada określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu poza kolejnością wynikającą, np. z daty złożenia wniosku, z uwagi na szczególne okoliczności i sytuacje przed resztą uprawnionych (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007r., sygn. akt IV SA/Wr 432/07).

W § 9 ust. 4 i 5 uchwały Rada zamieściła zapisy dotyczące okresu, na jaki zawierana jest umowa najmu lokalu socjalnego oraz warunki jej przedłużenia.

Zapisy te stanowią niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych zawartych w art. 23 ust. 1 i 3 ustawy. Ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, natomiast w art. 23 ust. 3 zd. pierwsze zawarł 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.

Rada Gminy Osiek Mały nie określiła również warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy).

Z kolei przepis art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy zobowiązuje radę do określenia warunków 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.

Postanowienia zawarte w § 19 uchwały dotyczą zamiany lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Oznacza to, że Rada nie określiła warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach.

Organ nadzoru zwrócił uwagę na brzmienie § 11 uchwały, gdzie Rada określiła warunki, których wystąpienie umożliwia dokonanie zamiany lokali, jednakże Rada nie określiła czy chodzi o zamianę lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zamianę pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach, czy może też warunki te dotyczą obu przypadków.

Przepis art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy nakłada na Radę powinność uregulowania trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej.

Powyższą kwestię Rada uregulowała w rozdziale IV uchwały (§ 13- § 18).

Wypełniając delegację z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, Rada wprowadziła instytucję: „listę uprawnionych do zawarcia umowy najmu”, określiła również przesłanki skreślenia osób z takiej listy.

W ocenie organu nadzoru ustawodawca w ww. ustawie nie przewidział możliwości tworzenia takich list, a tym bardziej nie przyznał Radzie kompetencji do ustalania kryteriów czy warunków uprawniających do skreślenia z tej listy osób ubiegających się o najem lokalu.

W rozdziale 6 uchwały Rada zamieściła szczegółowe regulacje dotyczące zwiększenia mieszkaniowego zasobu gminy poprzez adaptacje lokali niemieszkalnych na mieszkalne.

Przyjęte przez Radę rozwiązania również naruszają przepisy ustawy i nie mieszczą się w ramach kompetencji uchwałodawczej organu stanowiącego Gminy. Choć przepis stanowiący podstawę podjęcia uchwały wprowadza katalog otwarty zagadnień, które mogą być w niej zawarte, to jednak należy mieć na względzie całokształt regulacji ustawowej i systemu prawnego.

W rozdziale tym Rada postanowiła, że mieszkaniowy zasób Gminy można zwiększyć poprzez dokonywanie przez osoby fizyczne na koszt własny adaptacji strychów, suszarni, pralni i innych pomieszczeń nie wchodzących w skład już istniejących lokali mieszkalnych lub użytkowych usytuowanych w obiektach stanowiących własność Gminy w celu wybudowania lub powiększenia zajmowanego mieszkania, określając zasady na jakich ma się to odbywać.

Tymczasem te kwestie zostały uregulowane przez ustawodawcę w art. 6a – 6f ustawy.

Z kolei w § 26 uchwały Rada postanowiła, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą mają zastosowanie ustawy oraz Kodeksu cywilnego”.

Zamieszczenie powyższej regulacji w 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 (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.

Ponadto w § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że „mieszkaniowy zasób gminy Osiek Mały tworzą lokale określone w art. 20 ust. 1 ustawy”. Tymczasem przepis ten nie określa jakie lokale tworzą mieszkaniowy zasób gminy, stanowi tylko, że „W celu realizacji zadań, o których mowa w art. 4, gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy”.

Organ nadzoru zwraca też uwagę na występujące w uchwale zwroty charakteryzujące się wysokim poziomem ogólności, który może przyczynić się do wątpliwości interpretacyjnych w toku stosowania uchwały, tj.:

- w § 5 ust. 5: „wyjątkowe przypadki”, „interes społeczności lokalnej”,
- w § 8 ust. 3: „uzasadnione społecznie przypadki”,
- w § 16 ust. 2: „szczególnie uzasadnione przypadki”,
- w § 19 ust. 2 pkt 1: „nadmierne zagęszczenie lokalu”,
- w § 19 ust. 2 pkt 3: „nadmierny metraż w stosunku do ilości zamieszkujących osób”,
- w § 19 ust. 4: „interes Gminy”.

Normy stanowione przez lokalnego prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły.

Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa – wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności Uchwały Rady Gminy Osiek Mały

Nr 35/15 w całości jest uzasadnione, dlatego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone z powodu niezgodności z prawem do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Piotr Florek