



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 grudnia 2016 r.

Poz. 8244

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.472.2016.2 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 21 grudnia 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 ze zm.),

orzekam

nieważność § 4 w zakresie wyrazów „co najmniej 2 lat” § 19, § 23 ust. 2 i ust. 4, § 28 uchwały Nr XXVIII/164/16 Rady Gminy Powidz z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2016 r. Rada Gminy Powidz podjęła uchwałę Nr XXVIII/164/16 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (dalej zwaną uchwałą).

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze późn. zm.) oraz 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 2016 r. poz. 1610)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 listopada 2016 roku.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:

Wskazane w podstawie prawnej przepisy tj. 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 2016 r. poz. 1610) zwanej dalej ustawą, a upoważnienie dla rady gminy do ustanowienia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

W myśl 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. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy 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 lokal w innych zasobach;

5. tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas oznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;

6. zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostawały 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.

Wprawdzie użyte przez ustawodawcę określenie „w szczególności” wskazuje na możliwość szerszego uregulowania wprowadzonych tym przepisem zasad, jednakże nie może budzić wątpliwości, że rozszerzenie czy też uszczegółowienie w akcie prawa miejscowego kryteriów dysponowania zasobem mieszkaniowym gminy nie może wykraczać poza zasadnicze cele samej ustawy jak i naruszać uregulowań konstytucyjnych. Z treści wyżej wskazanego przepisu ustawy wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, Lex nr 595501).

W § 4 uchwały Rada Gminy Powidz określiła, że „Na liście oczekujących umieszcza się w pierwszej kolejności osoby stale zamieszkujące na terenie gminy przez okres co najmniej 2 lat (...)”

Ustawa nie daje radzie gminy możliwości zawężania czy też ograniczania kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkalny z gminnego zasobu mieszkaniowego. Zapis ten w istocie przyznaje prawo o skuteczne ubieganie się o najem lokalu gminnego osobom, które stale zamieszkują na terenie gminy przynajmniej od 2 lat. Takie różnicowanie sytuacji prawnej mieszkańców gminy w zależności od długości okresu zamieszkiwania na jej terenie należy uznać za bezpodstawne. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy gmina realizując przypisane jej zadanie własne „tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej” nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego wyłączać z grona członków wspólnoty osób, które zamieszkują na terenie gminy krócej niż 2 lata. Dla przyjęcia danej osoby za mieszkańca danej gminy nie ma bowiem znaczenia upływ 2-letniego okresu zamieszkiwania. Mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 16 Konstytucji RP). Ustawodawca nie określił żadnych ram czasowych dla uzyskania statusu mieszkańca. Miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru (woli) konkretnej osoby, przy czym o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty. Również przepisy ustawy nie zawierają żadnych regulacji uzależniających prawo członka wspólnoty samorządowej do ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego od okresu zamieszkiwania na terenie danej gminy (por. wyroki NSA z: 17 listopada 2004 r., sygn. OSK 883/04; z 24 stycznia 2012 r. sygn. I OSK 2021/11, LEX nr 1120647).

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. Wprowadzanie więc w tej mierze w akcie prawa miejscowego uregulowań nieprzewidzianych w ww. ustawie, a prowadzących do wyłączeń w odniesieniu do niektórych kategorii osób, w istotny sposób narusza prawo. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 kwietnia 2014 r. I OSK 2790/13.

Zdaniem organu nadzoru za przekroczenie delegacji wynikającej przepisów ustawy należy uznać uregulowanie zawarte w § 19 uchwały dotyczące obowiązku wpłacania przez najemcę równocześnie z zawarciem umowy najmu kaucji na zabezpieczenie należności wynajmującego oraz zasad ustalania wysokości, możliwości rozłożenia na raty i zwrotu kaucji zabezpieczającej przy zawieraniu umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.

Powyższe oznacza, że rada w sposób kompleksowy uregulowała kwestie dotyczące zapłaty kaucji. Tymczasem zagadnienie to zostało uregulowane w art. 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem ustawy, zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekroczyć dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal obliczonego według stawki czynszu obowiązującego w dniu zawarcia umowy najmu. W art. 6 ust. 2 wskazano, że kaucji nie pobiera się, jeżeli umowa:

- 1) dotyczy najmu lokalu zamiennego lub socjalnego,
- 2) jest zawierana w związku z zamianą lokalu, a najemca uzyskał zwrot kaucji bez dokonania jej waloryzacji.

Natomiast w art. 6 ust. 3 ustawy wskazano, że zwrot zwaloryzowanej kaucji następuje w kwocie równej iloczynowi kwoty miesięcznego czynszu obowiązującego w dniu zwrotu kaucji i krotności czynszu przyjętej przy pobieraniu kaucji, jednak w kwocie nie niższej niż kaucja pobrana. Z kolei art. 6 ust. 4 ustawy stanowi, że kaucja podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu lub nabycia jego własności przez najemcę, po potrąceniu należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu.

Podkreślić przy tym należy, iż instytucja kaucji mieszkaniowej ma charakter cywilnoprawnej umowy obligacyjnej dwustronnie zobowiązującej, łączącej gminę z najemcą będącym zazwyczaj osobą fizyczną. Z jej cywilnoprawnego charakteru wynika zatem, że kształtowanie treści porozumień kaucyjnych, w tym określenie wysokości takiej kaucji powinno odbywać się według zasad obowiązujących w stosunkach cywilnoprawnych w drodze porozumienia stron. Ustawa przewiduje możliwość, a nie obowiązek pobierania kaucji. Co więcej, o samym pobieraniu kaucji, a także o jej wysokości, ostatecznie rozstrzyga organ wykonawczy gminy jako podmiot gospodarującym mieniem gminy, na podstawie art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W opinii organu nadzoru należy uznać, że Rada nie tylko nie była władna do regulowania kwestii dotyczących pobierania kaucji, ale także dokonała modyfikacji zapisów ustawowych w tym zakresie.

Określając zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy w § 23 ust. 2 uchwały Rada Gminy Powidz zawarła zapis zgodnie, z którym osoby ubiegające się o uregulowanie tytułu prawnego do lokalu powinny łącznie spełniać dwie przesłanki tj. nie posiadać tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego oraz stale zamieszkiwać z najemcą przez okres co najmniej 5 lat.

Podobnie jak już wyżej wskazano wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu 5 letniego zamieszkiwania z najemcą narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Również wprowadzenie warunku braku tytułu prawnego do innego lokalu stanowi niewynikające z ustawy ograniczenie, a tym samym naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z kolei z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy niemający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody.

Podkreślić należy, że w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że brak jest podstaw, aby przepisy gminne dyskryminowały w jakichkolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu i charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2006 r., II SA/Go 5/06, LEX nr 322213 wyrok NSA z 8 czerwca 2002 r., II SA/Ka 269/02, LEX nr 162291; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 23 lutego 2011 r. II SA/Go 1/11, CBOSA).

Należy zauważyć, że w świetle przepisów ustawy 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, iż jej potrzeby mieszkaniowe zostały w ten sposób dostatecznie zaspokojone. Przeciwnie, także z lokalem „własnym” mogą w konkretnym przypadku wiązać się takie warunki zamieszkiwania, które będą uzasadniały konieczność poprawy tych warunków z pomocą gminy. Pogląd o braku ustawowego upoważnienia do wyłączenia przez radę gminy z kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu jest utrwalony w orzecznictwie sądów administracyjnych (vide: wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 12 kwietnia 2006 r., II SA/Go 5/06, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z 18 lutego 2008 r., II SA/Op 305/07, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 19 lutego 2008 r., IV Sa/Wr 490/07, CBOSA; wyrok WSA we Wrocławiu z 2 lipca 2009 r., IV SA/Wr 101/09 CBOSA).

Poza tym za nieuprawnione należy uznać odwoływanie się w § 23 ust. 4 uchwały do bliżej niedookreślonego słusznego interesu społecznego.

Rada gminy została bowiem upoważniona do określenia tylko takich zasad, które dadzą się obiektywnie „zmierzyć” czy „sprawdzić”. Takich wymagań zdaniem organu nadzoru nie spełnia klauzula „słusznego interesu społecznego” która w praktyce, swobodnemu uznaniu Wójta pozostawia decyzję, czy za danym przypadkiem przemawia czy też nie przemawia słuszny interes społeczny. Takie uregulowania stwarza szerokie pole do niepożądanego arbitralności organu gminy w przyznawaniu konkretnym osobom lokali komunalnych, którą to arbitralność uchwała wydana w ramach delegacji z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy miała niewątpliwie eliminować.

Ponadto w § 28 uchwały Rada Gminy Powidz postanowiła, że „W przypadku złożenia deklaracji niezgodnej z prawdą najemca obowiązany jest zwrócić właścicielowi 200 % kwoty nienależnie otrzymanego obniżenia czynszu”.

Zauważyć należy, że odpowiedzialność za składanie nieprawdziwych oświadczeń przewidują przepisy Kodeksu karnego, a zatem uregulowanie zawarte w wyżej wskazanym § 28 uchwały nakładające na najemcę określoną sankcję nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Należy wyraźnie podkreślić, że przepisy ustawy nie przewidują możliwości nakładania przez radę gminy sankcji przy ustalaniu zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Rada nie ma zatem umocowania prawnego do nałożenia kary w postaci zwrotu 200% kwoty nienależnie otrzymanego obniżenia czynszu za złożenie oświadczenia w formie deklaracji niezgodnej z prawdą.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest w pełni uzasadnione.

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

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann