



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 lutego 2017 r.

Poz. 1147

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.100.2017.18 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 lutego 2017 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 uchwały nr XXVI/226/2016 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie zasad gospodarowania oraz wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXVI/226/2016 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie zasad gospodarowania oraz wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy została podjęta na podstawie: art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz 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 2016 r. poz. 1610 ze zm.), zwanej dalej: „ustawą”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 9 stycznia 2017 r.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdził co następuje:

Na sesji w dniu 29 grudnia 2016 r. Rada Miejska Gminy Dobrzyca podjęła uchwałę w sprawie zasad gospodarowania oraz wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zwaną dalej: „uchwałą”. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy 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 przepisie tym wskazano również, że 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. Ponadto ustawodawca w art. 21 ust. 3 ustawy postanowił, że uchwała określająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna 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.

W art. 21 ust. 3 ustawy ustawodawca określił co w szczególności winny zawierać zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. 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. Powyższe 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 (wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2014 r. sygn. akt I OSK 2322/13). Rada zobowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę. Tymczasem w uchwale nie zostały uregulowane wszystkie kwestie, o których mowa w art. 21 ust. 3 ustawy, tj. kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (pkt 3), warunki zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach (pkt 4), zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy (pkt 6) oraz kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² (pkt 7).

W § 4 uchwały rada wprowadziła definicję dochodu, który w rozumieniu uchwały oznacza przychody brutto pomniejszone o składki na ubezpieczenie społeczne członków rodziny ubiegającej się o lokal bez względu na tytuł i źródło ich uzyskania, z wyjątkiem zasiłków celowych i okresowych z pomocy społecznej. Tymczasem w art. 7 ust. 5 ustawy ustawodawca odnosząc się do dochodu wykorzystuje definicję, o której mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 966 ze zm.), tj. „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, 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., świadczenia pieniężnego i pomocy pieniężnej, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. poz. 693 i 1220), świadczenia wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz. U. poz. 195), oraz dodatku wychowawczego, o którym mowa w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 332, z późn. zm.)” Zgodnie z § 149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): „W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.”

W § 5 ust. 1 uchwały, rada postanowiła, że Gmina Dobrzyca gospodaruje zasobem mieszkaniowym i wynajmuje lokale mieszkańcom posiadającym stałe zameldowanie na terenie gminy przez co najmniej 3 lata. Ponadto rada ustaliła, że w wyjątkowych wypadkach, mimo niespełnienia ww. warunku, po pozytywnym zaopiniowaniu przez Komisję, dopuszcza się oddanie w najem lokalu. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty

samorządowej należy do zadań własnych gminy, co wskazuje, że gminy mają obowiązek tworzenia tych warunków wszystkim mieszkańcom gminy, jako członkom wspólnoty samorządowej. Każdy mieszkaniec gminy powinien posiadać jednakowe prawo do ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego, a zróżnicowanie tych uprawnień może wynikać jedynie ze szczególnych przepisów ustawy. Z treści art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy wynika, 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 (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).

W § 5 ust. 2-3 uchwały rada postanowiła, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na okres 12 miesięcy, natomiast przedłużenie umowy lokalu socjalnego na następne 12 miesięcy wymaga stwierdzenia spełnienia warunków uzasadniających to przedłużenie. W ocenie organu nadzoru żaden przepis ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady do określenia czasu trwania umowy najmu lokalu socjalnego. Wyznaczenie przez radę okresu, na jaki zawarta ma zostać umowa najmu lokalu socjalnego, uznać należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego oraz modyfikację normy ustawowej. Ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Podkreślić należy, że organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy, zatem to on oraz przyszły najemca lokalu jako strony stosunku cywilnoprawnego, którego przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy, są uprawnieni na zasadach równorzędności stron do określenia okresu, na jaki zostanie zawarta umowa, mając na uwadze treść art. 23 ust. 1 ustawy. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wr 338/10), w którym stwierdził, że ustalenie przez radę 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. Natomiast w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze 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. W konsekwencji powyższego również kwestia przesłanek przedłużenia umowy najmu lokalu socjalnego należy do materii ustawowej i nie może być regulowana w uchwale rady gminy.

W § 6 ust. 1 uchwały rada postanowiła, że umowy najmu lokali zawiera się z osobami, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego i znalazły się w trudnej sytuacji mieszkaniowej. Tymczasem z przepisów nie wynika, 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). 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. W § 6 ust. 1 uchwały rada określiła kryterium nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, jako warunkującego wynajem przez gminę lokali mieszkalnych - bez ograniczenia stosowania tego kryterium tylko do lokali socjalnych, powoduje możliwość jego stosowania także do innych lokali, a to byłoby sprzeczne z art. 4 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 2 ustawy (wyrok NSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2010 r. sygn. akt I OSK 1318/09, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 października 2014 r. sygn. akt III SA/Gd 664/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 102/12).

W § 7 ust. 2 uchwały rada ustaliła, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługuje osobom wobec, których sąd orzekł o uprawnieniach do lokalu socjalnego. 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 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".

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

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

Wojewoda Wielkopolski

(-) Zbigniew Hoffmann