

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.2.2018.AZie

z dnia 5 stycznia 2018 r.

Rada Miejska w Żarach

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2017.1875 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXXVI/142/17 Rady Miejskiej w Żarach z dnia 30 listopada 2017r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Żary o statusie miejskim w części: § 4 ust. 1, § 12 ust. 2, § 18 ust. 1, § 21, § 22 ust. 1 pkt 1 w zakresie słów „a lokal nie jest obciążony zaległościami z tytułu czynszu najmu i opłat niezależnych”, § 22 ust. 1 pkt 2 ppkt d) w zakresie słów: „lokal nie jest zadłużony z tytułu czynszu najmu i opłat niezależnych”, § 22 ust. 1 pkt 4 w zakresie słów: „Warunkiem jest aby najemca ubiegający się o scalenie lokalu nie zalegał z opłatami z tytułu czynszu i opłat niezależnych, które jednocześnie wnoszone są bez korzystania z dodatku mieszkaniowego”, § 22 ust. 3, § 24 ust. 1 w zakresie słów „łącznie następujące”, § 24 ust. 1 pkt 3, § 27 ust. 4, § 28 ust. 1, § 38, § 41 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Żarach w dniu 30 listopada 2017r. podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Żary o statusie miejskim.

Uchwała doręczona została organowi nadzoru w dniu 8 grudnia 2017r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż w zakwestionowanej części narusza ona istotnie prawo, tj. art. 21 ust. 3, art. 23 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U.2016.1610 j.t. - dalej „ustawa”).

Podstawę materialnoprawną kwestionowanej uchwały stanowią przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a w szczególności jej art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3. Na wstępie odwołać należy się jednak do treści art. 4 ust. 1 ustawy, w myśl którego 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 lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2). Jedną z takich form jest podjęcie przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (pkt 1) oraz 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 (pkt 2). Stosownie zaś do art. 21 ust. 3 powołanej 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.

Powyższy przepis oznacza, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie 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. Podkreślić jednak należy, iż wszelkie normy prawa miejscowego muszą być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy 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 lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Za niezgodne z tym przepisem uznać należy uregulowania zawarte w § 4 ust. 1 uchwały, gdzie rada wskazała, że: „Lokale wynajmowane są osobom pełnoletnim – członkom żarskiej wspólnoty samorządowej, które spełniają warunki i kryteria określone w niniejszej uchwale. Wymóg pełnoletności nie dotyczy osób wstępujących w stosunek najmu na mocy art. 691 Kodeksu cywilny, osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego na podstawie wyroku orzekającego eksmisję z prawem do lokalu socjalnego oraz osób, o których mowa w § 23 ust. 1 pkt 1 i 2.”. Zapisy te wykraczają poza upoważnienie ustawowe, bowiem mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP i 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, w myśl którego mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z tego przepisu, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy nie mający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody (por. wyroki WSA w Gorzowie Wlkp.: z dnia 14 listopada 2012 r., sygn. II SA/Go 791/12, z dnia 3 kwietnia 2014r. sygn.. akt II SA/Go 160/14).

Stanowiąc akty prawa miejscowego rada ma obowiązek konstruować je zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, które stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2016.283 j.t.). W myśl § 137 powołanych zasad w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Wszelkie powtórzenia bądź modyfikacja przepisów ustawy stanowią istotne naruszenie § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej". Potwierdza to orzecznictwo sądowe, z którego wynika, że nie jest dopuszczalne powtórzenie w jakimkolwiek akcie wydanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych. Powtórzenie bowiem regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania w sytuacji, gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, zaś organ samorządowy nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy. Kwestionowana uchwała zawiera regulacje, które te zasady naruszają. Treść § 28 ust. 1 uchwały w zakresie przedłużenia umowy najmu lokalu socjalnego stanowi modyfikację przepisu art. 23 ust. 3 ustawy zgodnie, z którym umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2. Natomiast kwestie związane z zapewnieniem warunków do osiedlania się repatriantów reguluje ustawa z dnia 9 listopada 2000r. o repatriacji (Dz.U.2014.1392 t.j.), a w szczególności przepisy art. 12. Dlatego zapisy § 38 uchwały należało uznać za podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego.

Za istotnie naruszające prawo należy uznać zapisy § 22 ust. 1 pkt 2 ppkt d) w zakresie słów: „lokal nie jest zadłużony z tytułu czynszu najmu i opłat niezależnych”, § 22 ust. 1 pkt 4 w zakresie słów: „Warunkiem jest aby najemca ubiegający się o scalenie lokalu nie zalegał z opłatami z tytułu czynszu i opłat niezależnych, które jednocześnie wnoszone są bez korzystania z dodatku mieszkaniowego”, § 22 ust. 3, w których Rada bez upoważnienia ustawowego wprowadziła uzależnienie zawarcia umowy najmu lokalu od zobowiązania się nowego najemcy do spłaty zaległych należności związanych z danym lokalem. Określenie w uchwale kto, w jakich okolicznościach oraz w jakim rozmiarze zobowiązany jest do świadczeń na rzecz gminy, wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepisy takie naruszają również szeroko rozumianą swobodę umów jako uprawnienie do kształtowania przez podmioty wiążących je stosunków prawnych. Stąd uzależnienie przez organ gminy zawarcia umowy najmu od spłaty długu uznane być powinno za istotne naruszenie art. 519 § 2 k.c. przez to, że tę wolę stron istotnie ogranicza (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 3 kwietnia 2014r. sygn.. akt II SA/Go 160/14).

Także regulacje zawarte w § 12 ust. 2, § 21, § 27 ust. 4, § 41 uchwały istotnie naruszają prawo, gdyż rada dopuściła w nich możliwość zawarcia umowy najmu lokali w innych „szczególnych okolicznościach”. Zapisy takie wprowadzają do obrotu prawnego regulacje niedookreślone, pozostawiając niepewność w obrocie prawnym. Udzielona, mocą art. 21 ust. 3 ustawy, radzie gminy norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania zasad wynajmowania lokali. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Rada posiada, zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy, kompetencje do regulacji kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Kryteria te muszą być jasne i sprecyzowane, by nie doprowadzać do nieścisłości interpretacyjnych, a przez to do nierównego traktowania obywateli. Ponadto należy podkreślić, iż zgodnie z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, normy stanowione przez prawodawcę, powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Rada Miasta powinna w uchwale określić wszystkie kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, bez pozostawiania w tym zakresie norm otwartych, gdyż taka regulacja narusza prawo w sposób istotny.

Wylimitować należało również zapisy § 18 ust. 1 uchwały, gdyż uregulowania dotyczące zadań pracowników urzędu miejskiego wkraczają w kompetencje burmistrza, jako organu wykonawczego gminy i zarazem kierownika urzędu. W myśl art. 33 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym burmistrz wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego jest kierownikiem. Jako kierownik wykonuje on uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu, oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Uprawnień tych nie posiada natomiast rada gminy.

Z przekroczeniem upoważnienia ustawowego podjęty został również przepis § 24 ust. 1 pkt 3 określający warunki najmu lokalu socjalnego. Zgodnie z art. 22 ustawy gmina z zasobu mieszkaniowego wydziela część lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne. 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 (art. 23 ust. 2). Z powyższego wynika, że lokale socjalne zostały potraktowane odrębnie i uprawnienie do wynajęcia z gminnego zasobu mieszkaniowego lokalu socjalnego przysługuje osobom spełniającym tylko dwa warunki: nie posiadającym tytułu prawnego do lokalu oraz spełniającym kryterium dochodowe określone przez radę na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Skoro ustawodawca wyraźnie określa kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne, to nie ma podstaw do tego, by wprowadzać w uchwale inne wymogi w tej kwestii, w tym przypadku w postaci kryterium powierzchni mieszkalnej. Takie działanie jest niewątpliwie niedopuszczalne. Należy wskazać przy tym, że rozróżnienie odrębnych kategorii lokali wynajmowanych na czas nieoznaczony i lokali socjalnych w punktach 1, 3 i 5 ustępu 3 art. 21 ustawy, co do określenia – odpowiednio: wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; kryteriów wyboru osób, którym przysługuje

pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych, przemawia za uznaniem, że rada gminy nie jest władna wprowadzać dodatkowych kryteriów wynajmowania lokali socjalnych, a zasady wynajmowania lokali socjalnych muszą różnić się od zasad wynajmowania lokali na czas oznaczony, bowiem to właśnie lokale socjalne mają zapewnić najuboższym mieszkańcom gminy prawo do mieszkania i zapobiegać bezdomności. To konstytucyjnie zagwarantowane prawo (art. 75 Konstytucji RP) wynika z konieczności ochrony osób (rodzin) ze względu na ich szczególną sytuację majątkową, osobistą i rodzinną (por. wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016r., sygn. akt I OSK 1296/16).

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Stosownie do art.92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Wojewoda Lubuski

Władysław Dajczak