

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

### **WOJEWODY LUBUSKIEGO**

**Nr NK-I.4131.237.2012TDom**

z dnia 25 lipca 2012 r.

#### **Rada Gminy w Trzebiechowie**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy w Trzebiechowie z dnia 20 czerwca 2012 roku Nr XV/119/2012 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Trzebiechów.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy w Trzebiechowie 20 czerwca 2012 roku podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Trzebiechów. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 27 czerwca 2012 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej w/w uchwały organ nadzoru stwierdza, że narusza ona istotnie prawo tj.: art. 21 ust. 3, art. 4 ust. 2, art. 23, ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Z treści art. 21 ust. 3 powołanej ustawy wynika, że rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy które 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 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 m<sup>2</sup>.

Zawarte w tym przepisie określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy powinna regulować wszystkie wskazane w art. 21 ust. 3 zagadnienia, a ponadto rada gminy może zamieścić w uchwale jeszcze inne, dodatkowe regulacje związane z najmem.

W ocenie organu nadzoru badana uchwała nie reguluje wszystkich wskazanych w powyższym przepisie kwestii, w sposób nieuprawniony nie określa kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony (art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy) . Miejscowy prawodawca ograniczył się do określenia tych warunków tylko w stosunku do lokali socjalnych i zamiennych, zupełnie pominął kwestię pozostałych lokali stanowiących zasób mieszkaniowy gminy.

Brak uregulowania w uchwale kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony wpływa na ocenę legalności całego aktu, skutkując koniecznością stwierdzenia jego nieważności w całości.

Organ nadzoru uznał, że badany akt zawiera również inne naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. 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 ustawy).

Wobec powyższego rada gminy musi określić zarówno wysokość dochodów jak i potrzeby mieszkaniowe, które będą uprawniały do uzyskania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tak więc, rada gminy regulując

zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązana jest określić przesłanki przedmiotowe, którymi są warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu. Wobec tego warunki mieszkaniowe stanowią - obok wysokości dochodu - kryterium ustawowe, od spełnienia którego zależy zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Zatem art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wskazuje, że nie wszyscy mieszkańcy gminy będą mogli ubiegać się o wynajem od gminy lokalu mieszkalnego, gdyż przeszkodę może stanowić - kryterium dochodowe, które ustala rada gminy w uchwale, a także warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, stanowiące podstawowe przesłanki wynajmu lokali z zasobu gminy. Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały wprowadzać unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które być może kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono niekorzystnych dla nich postanowień. 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.

Tymczasem, Rada Gminy w §8 ust. 1 pkt 1, 3, 4, 5 i w § 8 ust. 2 uchwały przekroczyła swoje ustawowe uprawnienia, gdyż uzależniła uprawnienie do ubiegania się o przydział lokalu od innych, nieprzewidzianych w ustawie, kryteriów takich jak: stałe miejsce zamieszkania na terenie gminy Trzebiechów przez okres co najmniej 3 lat; nie posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu; nie zbycie lub nie przekazanie innym osobom prawa do lokalu w czasie ostatnich 5 lat, czy też nie dokonania zamiany w tym okresie w sposób dobrowolny prawa do lokalu. Niedopuszczalne jest również rozwiązanie umowy najmu tylko z powodu nabycia prawa do innego lokalu niezależnie od kryteriów ustawowych przyznania lokalu z zasobu gminnego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, ustalając katalog uprawnionych do ubiegania się o lokal z zasobu gminy, gmina ma obowiązek uwzględnić treść art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Przepis ten określa osoby, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z zasobu gminnego, wskazując, iż są to osoby nie mające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mieszkające na terenie gminy i posiadające niskie dochody. Ustawa o ochronie praw lokatorów nie wprowadza żadnych innych ograniczeń wykluczających możliwość zawarcia umów najmu. Zatem sformułowanie wskazanych powyżej kryteriów jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o zawarcie umowy najmu, narusza w sposób istotny w/w przepis ustawy. Wskazane naruszenie prawa determinuje również naruszenia ustawy w innych częściach badanego aktu które nawiązują do niezgodnych z prawem kryteriów ubiegania się o lokal mieszkalny. W tym miejscu należy wskazać §18 ust. 1 pkt 4, §26 ust. 1 pkt 1 i 2.

Niedopuszczalne jest również wyznaczenie przez Radę w §6 uchwały okresu, na jaki ma zostać zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, gdyż modyfikuje w ten sposób normę ustawową. Ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, natomiast w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze tej 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. Organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Ustalenie przez Radę Gminy arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego jest istotnym naruszeniem prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy. Takie stanowisko wyraził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21.08.2012 roku IV SA/Wr 338/10.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, przy jednoczesnym zakazie dokonywania rozszerzającej wykładni norm kompetencyjnych i wyprowadzaniu kompetencji w drodze analogii. Zgodnie z hierarchią źródeł prawa, ustanowioną w Konstytucji, akt o charakterze ustawowym jest nadrzędny w stosunku do aktów prawa miejscowego, co oznacza, że uchwała nie może być sprzeczna z ustawą, przy czym - zdaniem organu nadzoru - za nieuzasadnione należy uznać, zamieszczanie w aktach prawa miejscowego przepisów dotyczących kwestii wyczerpująco uregulowanych w ustawie. Taka sytuacja zaistniała w badanej uchwale. Co prawda upoważnienie dla rady gminy wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, wyposaża ten organ w dużą swobodę regulacji wskazanej kwestii, nie może to jednak oznaczać zupełnej dowolności i wykluczać ani zmieniać prawa ustawodawcy. W tej konkretnej sprawie, akt prawa miejscowego, a więc akt o charakterze powszechnie obowiązującym, nie może zawierać regulacji dotyczącej zakresu odpowiedzialności cywilnej - zarówno

kontraktowej, jak i deliktowej - stron określonego stosunku prawnego, bowiem jest to materia uregulowana w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) i innych przepisach prawa cywilnego. W tej sytuacji, jedynie ustawa lub czynność prawna (np. umowa) może zawierać postanowienia dotyczące zakresu wzajemnych roszczeń i odpowiedzialności odszkodowawczej stron. Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania treści stosunków prawnych w przedmiotowym zakresie. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 marca 2007 r. (sygn. akt II SA/Wr 745/06, NZS 2007/4/69) narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.

W przepisach badanej uchwały tj. w §20 ust. 3 i §21 Rada Gminy faktycznie uregulowała problematykę odpowiedzialności cywilnej kontraktowej, szczegółowo uregulowanej w przepisach prawa cywilnego. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa regulacja, ze wskazanych powyżej względów, nie mieści się w granicach ustawowego umocowania gminy określonego w art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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.

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

z up. Wojewody Lubuskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru  
i Kontroli

**Teresa Kaczmarek**