

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.97.2018.TDOM

z dnia 29 czerwca 2018 r.

Rada Miejska w Dobiegniewie

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLIII/250/18 Rady Miejskiej w Dobiegniewie z dnia 24 maja 2018r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Dobiegniew.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Dobiegniewie działając na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – dalej zwanej ustawą, w dniu 24 maja 2018 r. podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Dobiegniew. Uchwała doręczona została organowi nadzoru 1 czerwca 2018 roku.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U.2016.1610) oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. 2018.1025.).

Treść badanej uchwały wyznacza art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym 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 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. Użycie przez ustawodawcę w tym przepisie zwrotu „w szczególności” oznacza, że rada gminy jest obowiązana uregulować w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wszystkie wymienione w tym przepisie zagadnienia. Brak uregulowania w uchwale wszystkich zagadnień wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy wpływa na ocenę legalności całego aktu skutkując koniecznością stwierdzenia jego nieważności w całości.

Analiza treści uchwały Rady Miejskiej w Dobiegniewie prowadzi do wniosku, iż nie określono w niej wszystkich kwestii wymienionych w art. 21 ust 3 ustawy. I tak, wbrew obowiązkowi wynikającemu z tego przepisu Rada Gminy nie określiła w uchwale:

- wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w podnajem lokalu na czas nieoznaczony, oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu;
- warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy;
- kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony.

Pominięcie przez Radę Miejską w Dobiegniewie w/w elementów powoduje brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, co z kolei skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej badanej uchwały.

Ponadto w ocenie organu nadzoru istotnie naruszają prawo również inne uregulowania zawarte w uchwale, tj. §3 pkt 9 w zakresie w jakim definiuje pojęcie członka wspólnoty samorządowej; §4 w zakresie w jakim ogranicza prawo wynajmowania lokali przez osoby niepełnoletnie oraz osoby wymienione w ust. 2.

Rada Miejska zdefiniowała pojęcie członka wspólnoty samorządowej, jako osobę zamieszkujejącą na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu – centralizującą swoje potrzeby życiowe i prowadzącą na tym terenie gospodarstwo domowe. Zgodnie z art. 7 ust. 1 o samorządzie gminnym zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) gospodarki nieruchomościami (...). Podobnie art. 4 ust. 1 ustawy stanowi, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W kontekście przytoczonych wyżej zapisów ustawowych należy odnieść się do pojęcia "wspólnota samorządowa", do którego ustawodawca w obu cytowanych wyżej przepisach się odwołuje. Z treści art. 1 ust. 1 przywołanej ustawy o samorządzie gminnym wynika, że wspólnotę samorządową z mocy prawa tworzą mieszkańcy gminy. Ustawa ta mówi zatem jednoznacznie, że członkami wspólnoty są osoby zamieszkujejące na terenie gminy. Na gruncie obowiązujących przepisów nie ma potrzeby definiowania pojęcia „zamieszkania” albowiem o tym traktuje Kodeks cywilny. Zgodnie z art. 25 Kodeksu cywilnego miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Mając na względzie przywołane przepisy Rada Miejska w Dobiegniewie nie była uprawniona do rozszerzania zakresu znaczeniowego pojęcia „zamieszkania” w ten sposób, że oprócz przesłanki „stałego pobytu” dodatkowo wprowadziła wymóg prowadzenia gospodarstwa domowego i centralizacji potrzeb.

Niedozwoloną modyfikację przepisów ustawy lokalowej stanowi określona w § 4 uchwały zasada, w myśl której z uprawnienia do najmu lokalu mieszkalnego zostały wykluczone osoby niepełnoletnie oraz będące właścicielami lokalu, budynku mieszkalnego lub ich części, lub osoby pozostające we wspólnym pożyciu lub zamieszkanu z osobami będącymi właścicielami lokalu, budynku mieszkalnego lub ich części. Zauważyć należy, iż to ustawa określa krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu (art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy). Należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniający kryterium dochodowe, określone na podstawie art. 21 ust. 3 pkt. 1 ustawy. Trzeba przy tym podkreślić, że przesłanka "niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych" ma szeroki zakres treściowy, gdyż posiadanie tytułu prawnego do lokalu czy budynku mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o jej braku po stronie zainteresowanego. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy lokalowej wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jedno z kryteriów przyznania lokalu o charakterze socjalnym. Tak więc rozciągnięcie wymogu braku tytułu prawnego do lokalu na wszystkich mieszkańców gminy zainteresowanych najmem lokalu gminnego nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia: 18 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 330/07 ; 18 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Op 305/07).

Organ zwraca także uwagę, że niektóre przepisy badanej uchwały są nieprecyzyjne, i z tego względu mogą budzić uzasadnione wątpliwości interpretacyjne, chodzi tu o §9 pkt. 1, 3 uchwały, który odwołuje się do warunków jakie ma spełnić zainteresowany określonych w §5 ust. 1 i §8 pkt. 2, podczas gdy w uchwale nie ma jednostki redakcyjnej §8 pkt 2, zaś treść §5 ust. 1 jedynie wskazuje jakie lokale wynajmuje Gmina.

Wobec powyższego, należało orzec 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.

z up. Wojewody Lubuskiego
p.o. Dyrektora Wydziału
Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt