



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 13 sierpnia 2014 r.

Poz. 3520



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
N.4131.133.12.2014.JW1

Wrocław, dnia 8 sierpnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XCVII/325/14 Rady Miejskiej w Ścinawie z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ścinawa.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ścinawie, działając 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 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2000 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150) – dalej także jako: ustawa o ochronie praw lokatorów, podjęła na sesji w dniu 30 czerwca 2014 r. uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ścinawa – dalej także jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 9 lipca 2014 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził, że jej § 20 ust. 1 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), a § 20 ust. 2-5 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 1 oraz art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w konsekwencji czego cała uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego w związku z art. 7 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a ponadto:

– § 2 pkt 6 we fragmentach „i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych” oraz „i niezameldowaną na pobyt stały w lokalu”, § 2 pkt 10 we fragmencie „, poprzez posiadanie na terenie Gminy zameldowania na pobyt stały”, § 8 ust. 2, § 11 ust. 3, § 11 ust. 4 we fragmencie „zameldowania lub” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 1 ust. 1 i art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 i art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;

– § 3 ust. 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz art. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

– § 7 ust. 5 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;

– § 7 ust. 7 oraz § 15 ust. 5 pkt 2 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;

– § 19 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „w imieniu dotychczasowego najemcy” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 95 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121);

– § 19 ust. 2 we fragmencie „wyłącznie za zgodą Burmistrza Ścinawy” został podjęty z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym;

– § 22 ust. 1 i 4 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego;

– § 25 ust. 3 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Do podjęcia uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z nimi, 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; 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. 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.

I. Artykuł 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wymienia co powinny określać w szczególności zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Wypełniając zakres upoważnienia ustawowego rada ma obowiązek uregulować w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy co najmniej elementy wymienione art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Tymczasem przedmiotowa uchwała nie zawiera tej części obligatoryjnej regulacji, która została wskazana w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. kryteriów oddania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

W uchwale zamieszczono co prawda rozdział zatytułowany: „Kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczające 80 m²”. Zamieszczony w nim § 20 uchwały jest jednak niezgodny z prawem, a przez to nieważny. Tym samym uchwała nie określa kryteriów oddania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Powoływany § 20 uchwały stanowi: „1. Wolne lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² należy w pierwszej kolejności przekazać w najem rodzinie wieloosobowej, znajdującej się na ostatecznej liście mieszkaniowej. 2. W pozostałych przypadkach, wynajem lokali wymienionych w ust. 1, może nastąpić w drodze publicznego przetargu nieograniczonego, którego celem jest ustalenie najwyższej

stawki czynszu. 3. Wysokość stawki wywoławczej za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, o którym mowa w ust. 1 określa każdorazowo Burmistrz Ścinawy. 4. Wysokość stawki czynszu najmu ustalonego w drodze przetargu będzie zmieniana proporcjonalnie do wzrostu stawek czynszu w gminie. 5. Zasady i regulamin przeprowadzenia przetargu, o którym mowa w ust. 2, określa Burmistrz Ścinawy”.

Z powyższego wynika, że lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² będą przekazywane w najem na zasadzie pierwszeństwa rodzinom wieloosobowym, jednak w przypadku braku rodzin spełniających to kryterium (o samym kryterium mowa będzie w dalszej części uzasadnienia) regułą stanie się wynajmowanie lokali powyżej 80 m² w drodze przetargu. W § 20 ust. 2 uchwały Rada wskazała bowiem, że w pozostałych przypadkach, wynajem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² może nastąpić w drodze publicznego przetargu nieograniczonego, którego celem jest ustalenie najwyższej stawki czynszu. Taka regulacja nie jest określeniem kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m², ale uregulowaniem sposobu wynajmowania tych lokali i ustalania wysokości stawki czynszu. Co więcej, regulacja ta skutkuje dopuszczeniem możliwości wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na rzecz osób niespełniających kryterium dochodowego, a tym samym stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 1 oraz art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Wysokość czynszu została uzależniona od wyniku przetargu, co jest niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. W oparciu o art. 7 oraz art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów – w przypadku, gdy właścicielem nieruchomości jest gmina, stawki czynszu za 1m² – powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustala jej organ wykonawczy, na podstawie uchwały rady gminy, określającej zasady polityki czynszowej, uwzględniając czynniki podwyższające lub obniżające ich wartość użytkową – wskazane w art. 7 ust. 1 tejże ustawy. Lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² nie zostały w żaden sposób wyłączone spod tej regulacji. Brak jest również podstawy prawnej, aby takiego wyłączenia dokonywał prawodawca miejscowy. Oznacza to, że „czynniki określone w przepisie art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) muszą być w każdym przypadku uwzględniane jako przesłanki ustalenia stawki czynszu. Tymczasem, ustalenie czynszu za najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² w drodze przetargu publicznego uniemożliwia jednoczesne uwzględnienie czynników podwyższających lub obniżających jego wysokość” (wyrok WSA z dnia 20 października 2009 r., IV SA/Wr 437/06, LEX nr 322159; porównaj: wyrok WSA z dnia 12 sierpnia 2010 r., IV SA/Wr 338/10, LEX nr 759140).

Kwestionowany przepis, zezwalający na oddanie w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² w drodze przetargu, może ponadto doprowadzić do sytuacji, w której najemcami takich mieszkań zostałyby osoby o dobrej lub bardzo dobrej sytuacji materialnej, których stan majątkowy pozwala na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku, natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów „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”.

Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny „zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu” (wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., I OSK 82/08, LEX nr 470923; porównaj: wyrok NSA z 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541 oraz wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2010 r., I OSK 1467/09 LEX nr 595154; wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SA/GI 827/11, LEX nr 1165461.).

Z powyższego wynika, że krąg osób, którym gmina może przyznawać lokale z prowadzonego przez nią zasobu mieszkaniowego ogranicza się do osób o niskich dochodach. Wprowadzenie przez Radę możliwości oddania lokalu w najem w drodze przetargu może zaś doprowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć, wbrew intencji ustawodawcy, osoba spoza kręgu osób o niskich dochodach.

Wskazane argumenty nakazują stwierdzić, że § 20 ust. 2 uchwały w sposób istotny narusza prawo i nie może zostać uznany za określenie kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m², a tym samym za wypełnienie dyspozycji art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw loka-

torów. Przepis ten jest nieważny, a jako nierozzerwalnie z nim związane, nieważne są także przepisy zawarte w § 20 ust. 4 i 5 uchwały.

Ponadto, wskazać trzeba, że w ust. 1 posłużono się zwrotem „rodzina wieloosobowa”, który nie jest pojęciem języka prawnego, ani nie został zdefiniowany w uchwale. W takiej sytuacji zwrot ten jest pojęciem nieostrym. Nie można jednoznacznie ustalić ilu członków musi liczyć rodzina by kwalifikować ją jako rodzinę wieloosobową.

Pojęcia nieostre nie mogą zaś stanowić elementu prawidłowo skonstruowanego aktu prawa miejscowego. Akty powszechnie obowiązującego prawa muszą bowiem spełniać warunek określoności prawa. Oznacza to, że muszą być one precyzyjne (a więc takie, z których można wywieść jednoznaczne normy prawne) i przejrzyste (to znaczy zrozumiałe dla jednostki). Konieczność stanowienia prawa cechującego się „poprawnością”, „precyzyznością” i „jasnością” wielokrotnie podkreślał także Trybunał Konstytucyjny (porównaj: wyroki TK, np.: z dnia 10 listopada 1998 r., K 39/97, LEX nr 34601; z dnia 11 stycznia 2000 r., K 7/99, LEX nr 39281; z dnia 13 lutego 2001 r., K19/99, LEX nr 46368; z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, LEX nr 165332; z dnia 7 listopada 2006 r., SK 42/05, LEX nr 231203). Jak zostało wykazane powyżej, kwestionowany przepis uchwały nie spełnia tych, wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny, wymogów prawidłowej legislacji.

Taki sposób kształtowania przepisów prawa stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę demokratycznego państwa prawnego. Pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W demokratycznym państwie prawnym obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność, co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Na podstawie § 20 ust. 1 uchwał nie można ustalić ilu członków miałaby liczyć rodzina aby „w pierwszej kolejności” można było przekazać jej w najem lokal mieszkalny o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Przepis ten jest zatem nieważny. Istotnie narusza bowiem art. 2 Konstytucji RP. Jako nierozzerwalnie związane z § 20 ust. 1 uchwały nieważny jest także jej § 20 ust. 3.

Powyższe oznacza, że w uchwale w ogóle nie zawarto prawidłowej regulacji dotyczącej kryteriów oddania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², a tym samym uchwała nie wypełniła normy kompetencyjnej określonej w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Pominięcie przez organ stanowiący gminy któregoś z elementów wymienionych w normie kompetencyjnej skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta tyczy się stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach upoważnienia. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., I SA/Wr 1798/99, LEX nr 49428).

Na marginesie można wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wy-

czerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Ustanowienie aktu prawa miejscowego bez istotnych, obligatoryjnych jego elementów stanowi naruszenie prawa, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tego aktu.

II. Poza tym, Organ Nadzoru zwraca uwagę na dalsze istotne naruszenia prawa dokonane podjęciem uchwały.

1. Z § 2 pkt 10 uchwały można wyinterpretować, że rada dokonała definicji „posiadania centrum życiowego w Gminie”, przez co należy rozumieć faktyczne zamieszkiwanie na terenie Gminy Ścinawa, poprzez posiadanie na terenie Gminy zameldowania na pobyt stały. Również w innych przepisach uchwały (§ 2 pkt 6, § 8 ust. 2, § 11 ust. 3 i 4) posłużono się kryterium związanym z obowiązkiem meldunkowym.

Tymczasem zadania gminy, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, muszą być tak realizowane, aby objęły wszystkich mieszkańców gminy znajdujących się w określonej sytuacji. Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Wspólnotę samorządową tworzą zaś z mocy prawa – zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – mieszkańcy gminy.

Odnosząc to do opisywanej sprawy, gmina obowiązana jest – na mocy art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów – tworzyć warunki umożliwiające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty samorządowej, czyli jej mieszkańców. Jest to jej zadanie własne. Pojęć wspólnoty oraz mieszkańca nie można w tym przypadku odrywać od podstawowych zasad ustrojowych, które notabene decydują o prawnej konstrukcji samej gminy (art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). W ten sposób wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny (porównaj: wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541).

Rada gminy nie ma zatem uprawnień do dokonywania regulacji posługujących się kryterium meldunkowym, ograniczając tym samym krąg podmiotów do których adresowane są działania gminy. Jego zastosowanie w odniesieniu do realizowanych przez gminę zadań narusza przepisy ustrojowe zawarte w art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Stanowi to również naruszenie przepisu kompetencyjnego z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

2. W § 3 ust. 4 uchwały postanowiono, że: „W przypadku uzyskiwania dochodu w walucie obcej, wysokość tego dochodu ustala się według średniego kursu Narodowego Banku Polskiego z dnia złożenia wniosku lub z dnia dokonania weryfikacji przed objęciem projektem ostatecznej listy osób uprawnionych do zawarcia umowy lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ścinawa w danym roku kalendarzowym.

Regulacja ta nie może być zaaprobowana z dwóch powodów. Po pierwsze, wskazuje ona na dwie możliwości ustalenia wartości dochodu uzyskanego w walucie obcej wyrażonego w złotych według kursu: 1) z dnia złożenia wniosku lub 2) z dnia dokonania weryfikacji przed objęciem projektem ostatecznej listy osób uprawnionych do zawarcia umowy lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ścinawa w danym roku kalendarzowym. Nie wskazano przy tym na jakiej zasadzie dokonać wyboru, który z terminów będzie miał zastosowanie do konkretnego przypadku. Przepis jest zatem niejednoznaczny, a tym samym nie dokonuje prawidłowych ustaleń. Taki sposób regulacji – na co zwracano już uwagę w pierwszej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego – narusza art. 2 Konstytucji RP.

Po drugie, w sposób nieuprawniony wprowadzono do uchwały sposób przeliczania dochodu uzyskanego w walucie obcej na złotówki. Rada nie jest bowiem upoważniona do ustalania sposobu obliczania dochodu, w tym wskazywania kursu, według którego obliczana będzie wartość waluty obcej. Każdy dochód jest uzyskiwany w określonej dacie, co oznacza, że jego wartość w przeliczeniu na inną walutę można ustalić wyłącznie przy zastosowaniu kursu z czasu jego uzyskania. Przyjmuje się, że obowiązującym kursem poszczególnych walut jest kurs średni walut obcych w złotych obliczony zgodnie z uchwałą Nr 51/2002 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 23 września 2002 r. w sprawie sposobu wyliczania i ogłaszania bieżących kursów walut obcych (Dz. Urz. NBP z 2013 r., poz. 18). Biorąc pod uwagę zasady obliczania kursu

ustalone w tej uchwale, za relewantny dla ustalenia określonej wartości dochodu uzyskanego w walucie obcej należy uznać kurs z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień uzyskania. Postanowienia przeciwnie, które zamieszczono w uchwale, mogą prowadzić do nieuprawnionej, księgowej zmiany wysokości dochodu. Realna wartość dochodu (liczona według kursu ustalonego na czas jego uzyskania) mogłaby bowiem być inna niż wartość ustalona zgodnie z jedną z zasad wskazanych w uchwale. Wypaczałoby to wysokość dochodu i stanowiło naruszenie zasady równości wobec prawa. Zmiany kursowe mogłyby bowiem preferować lub dyskryminować – w zależności od konkretnej sytuacji – osoby uzyskujące dochody w walutach obcych, a tym samym doszłoby do naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

Na marginesie wskazać należy, że przedstawione przez Organ Nadzoru zasady są zgodne przyjętymi w ramach ustawodawstwa – na przykład, zgodnie z art. 11a ust. 1 z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.). Wskazane argumenty potwierdzają nieważność § 3 ust. 4 uchwały.

3. W § 7 ust. 5 uchwały wskazuje się, że: „Umowę najmu lokalu socjalnego przedłuża się na kolejny okres oznaczony, jeżeli najemca: 1) stale zamieszkuje w lokalu; 2) nie zalega z opłatami czynszowymi za lokal; 3) przestrzega regulaminu porządku domowego; 4) utrzymuje lokal w należytym stanie”.

Pomimo otwartego katalogu spraw, które mogą być regulowane w uchwale stanowiącej na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, prawodawca miejscowy nie może stanowić przepisów, które naruszają regulacje ustawowe. Przedmiot regulacji cytowanego przepisu – przedłużenie umowy najmu lokalu socjalnego na kolejny okres oznaczony – jest zaś regulowany w ustawie. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów „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”.

Oznacza to, że przedmiotowa kwestia należy do materii ustawowej i nie może być regulowana w uchwale rady gminy. Rada nie ma kompetencji do ustalanie innych niż ustawowe przesłanek przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na kolejny okres oznaczony. Takie postanowienia w sposób istotny naruszają art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

4. W § 7 ust. 7 uchwały ustalono, że: „Osoba pozbawiona tytułu prawnego do lokalu na skutek wypowiedzenia umowy z powodu zaległości czynszowych może wnioskować o ponowne zawarcie umowy, w przypadku całkowitej spłaty zobowiązań. Wniosek może zostać rozpatrzony pozytywnie, po uzyskaniu informacji od wynajmującego odnośnie przestrzegania zasad regulaminu porządku domowego przez wspólnie zamieszkujące osoby”.

Takie regulacje nie znajdują podstawy prawnej. Fakt wypowiedzenia umowy z powodu zaległości czynszowych nie może wpływać na późniejszą sytuację prawną osoby, która otrzymała takie wypowiedzenie. Ustawodawca nie pozwala na wprowadzenie ograniczenia w możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu, ze względu na sposób wygaśnięcia wcześniejszej umowy. W takiej sytuacji obowiązywać muszą takie same zasady, jak dla wszystkich do których kierowana jest uchwała.

Obowiązkiem organu stanowiącego gminy – na co zwracana była już uwaga w pierwszej części niniejszego rozstrzygnięcia – jest takie ustalenie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, by osoby spełniające podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu. Niedopuszczalne – jako sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów – jest zatem wprowadzanie dodatkowych wymogów w uchwale.

Podobny zarzut należy podnieść w odniesieniu do regulacji zawartej w § 15 ust. 5 pkt 2 uchwały, która wskazuje, że „Skreślenie z ostatecznej listy mieszkaniowej osób zakwalifikowanych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub lokalu socjalnego z zasobu mieszkaniowego Gminy Ścinawa, następuje ponadto w przypadku ustalenia, że: [...] wnioskodawca lub jego współmałżonek posiada tytuł prawny do innego lokalu lub innej nieruchomości”.

Fakt posiadania przez wnioskodawcę lub jego małżonka tytułu prawnego do lokalu lub innej nieruchomości nie może stanowić negatywnej przesłanki do ubiegania się o wynajęcie lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Sam tytuł prawny do nieruchomości nie jest równoznaczny z możliwością zapewnienia potrzeb mieszkaniowych. Wykluczenie mieszkańca gminy z możliwości ubiegania się o wynajęcie lokalu tylko z tego powodu, że posiada (lub jego współmałżonek posiada) tytuł prawny do nieruchomości w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

5. Jednym z wymogów, ustalonych w § 19 ust. 1 uchwały dla osób mogących (poza przypadkami określonymi w art. 691 Kodeksu cywilnego) zawrzeć umowę najmu, m.in. po śmierci najemcy, jest regularnie opłacanie „w imieniu dotychczasowego najemcy” należności czynszowych i innych opłat za używanie lokalu (pkt 3).

Organ Nadzoru musi zatem wskazać, że w ten sposób został określony wymóg niemożliwy do spełnienia. Prawo nie przewiduje bowiem możliwości działania w imieniu osoby zmarłej. Z chwilą śmierci traci się osobowość prawną, w tym zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych. Jako, że *impossibilium nulla obligatio est*, nie można zobowiązywać do działania w imieniu osoby zmarłej. Działanie w czyimś imieniu wiąże się z instytucją przedstawicielstwa. W przypadku osoby zmarłej nie można jednak mówić o przedstawicielstwie, gdyż czynność prawna dokonana przez przedstawiciela pociąga za sobą skutki bezpośrednio dla reprezentowanego (art. 95 § 2 Kodeksu cywilnego). Nie można być zatem przedstawicielem osoby zmarłej.

Skoro zaś wymogi określone w § 19 ust. 1 uchwały muszą być spełnione łącznie i stosuje się je (obok sytuacji opuszczenia lokalu przez najemcę) do sytuacji śmierci najemcy, konieczne jest stwierdzenie istotnego naruszenia prawa przez ustanowienie art. 19 ust. 1 pkt 3 uchwały we fragmencie „w imieniu dotychczasowego najemcy”.

6. Zgodnie z § 19 ust. 2 uchwały: „Dopuszcza się zawarcie umowy najmu z osobami spełniającymi warunki zawarte w § 19 ust. 1, zamieszkującymi w lokalu opuszczonym przez najemcę krócej niż 5 lat lub bez zameldowania, wyłącznie za zgodą Burmistrza Ścinawy, po uzyskaniu opinii Komisji.

Tymczasem w zakresie właściwości organu wykonawczego gminy jest zawieranie umów najmu lokali będących własnością gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; w sytuacjach przekraczających zakres zwykłego zarządu robi to za zgodą organu stanowiącego – art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym). Norma stanowiąca, że organ wykonawczy będzie wyrażał zgodę na zawarcie umowy najmu prowadzi do sytuacji, w której Burmistrz sam sobie przyzwalać będzie na określone działanie. Wskazany fragment jest zatem bezprzedmiotowy, a ponadto sprzeczny z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

7. Przepisy zawarte w § 22 ust. 1 i 4 uchwały regulują, że: „1. Najemcą lokalu, o którym mowa w § 21 ust. 1, mogą być osoby, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały zaspokojone, a które spełniają łącznie warunki: 1) są członkami wspólnoty samorządowej Gminy Ścinawa; 2) nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub innej nieruchomości, a w przypadku małżonków żadnemu z nich nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu lub nieruchomości; 3) przedstawiają oświadczenie posiadania środków finansowych niezbędnych do wykonania remontu; 4) określają termin zakończenia prac. [...]”

4. Wyboru osób, o których mowa w ust. 1 dokonuje Burmistrz Ścinawy, biorąc pod uwagę: 1) okres oczekiwania na przydział mieszkania liczony od dnia złożenia pierwszego wniosku; 2) powierzchnię mieszkalną przypadającą na 1 członka rodziny wnioskodawcy; 3) dochód osiągany przez rodzinę wnioskodawcy; 4) proponowany przez wnioskodawcę czas wykonania remontu; 5) opinię Komisji”.

Cytowane regulacje są kolejnymi przepisami uchwały, w których wprowadza on pozaustawowe kryteria, jakimi należy się kierować przy przyznawaniu prawa do wynajmu lokalu. Należy zatem po raz kolejny podnieść, że krąg osób, którym gmina może przyznawać lokale z prowadzonego przez nią zasobu mieszkaniowego ogranicza się do osób o niskich dochodach. Wprowadzenie przez Radę możliwości oddania lokalu w najem w oparciu o inne zasady, przy uwzględnieniu pozaustawowych kryteriów, może zaś doprowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć, wbrew intencji ustawodawcy, osoba spełniająca inne niż ustawowe kryteria. Stanowi to istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

8. W § 25 ust. 3 uchwały postanowiono, że: „W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150)”.

Taka regulacja narusza wynikającą z Konstytucji RP hierarchię źródeł prawa. Artykuł 87 Konstytucji RP kształtuje hierarchiczny systemem źródeł prawa. W ustępie 1 stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. W ustępie 2 określa natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Kolejność wymieniania w art. 87 Konstytucji RP źródeł prawa wskazuje na ich hierarchię.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego, aktem wykonawczym do ustawy, czyli aktem podustawowym. Żaden akt znajdujący się niżej w hierarchii źródeł prawa nie może umocowywać obowiązania aktu wyższego rzędu. Wskazywana regulacja podważana istotę systemu źródeł prawa, w którym akty wykonawcze uzupełniają materię ustawową w zakresie wyraźnie wskazanym w ustawie.

Z hierarchii źródeł prawa wynika ponadto, że akt prawa miejscowego obowiązuje tylko w zakresie w jakim nie istnieją regulacje ustawowe. Jest zatem dokładnie odwrotnie niż postanowiła Rada w § 25 ust. 3 uchwały – tylko w sprawach nieuregulowanych ustawą o ochronie praw lokatorów może mieć zastosowanie przedmiotowa uchwała.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz