



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 26 lipca 2013 r.

Poz. 3087

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.70.2013.AK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 lipca 2013 r.

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

stwierdzam nieważność

Załącznika nr 2 do uchwały Nr XX/110/2013 Rady Gminy Grodzisk z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

UZASADNIENIE

W dniu 27 czerwca 2013 r. Rada Gminy Grodzisk podjęła uchwałę Nr XX/110/2013 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, która w dniu 3 lipca 2013 r. wpłynęła do organu nadzoru i z urzędu poddana została ocenie legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż zapisy Załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 15 lipca 2013 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jego nieważności.

Stosownie do treści art. 21 ust. 1 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.) Rada Gminy Grodzisk ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które to zapisy stanowią Załącznik nr 2 przedmiotowej uchwały.

W art. 21 ust. 3 ww. ustawy, ustawodawca postanowił, że uchwała określająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna zawierać obligatoryjne elementy, takie jak:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub 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.

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 (vide: Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 306/11).

Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje.

Rada Gminy Grodzisk w Załączniku nr 2 do przedmiotowej uchwały określiła w sposób jednoznaczny wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zawarcie umowy najmu. Rada Gminy Grodzisk nie wskazała jednak wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu - do czego wprost zobowiązuje przepis art. 21 ust. 3 pkt 1 cyt. ustawy.

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale jest istotnym naruszeniem prawa. Wszystkie bowiem kwestie określone w art. 21 ust. 3 składają się na treść zasad. Tym samym Rada Gminy Grodzisk, nie określając wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu pozbawiła lokatorów możliwości ubiegania się o nie. Stosownie bowiem do postanowień art. 7 ust. 2 ustawy właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Ponadto w Rozdziale 1 § 1 ust. 1 przedmiotowego załącznika, Rada Gminy Grodzisk postanowiła, iż osoba ubiegająca się o lokal mieszkalny musi być na stale zameldowana na terenie gminy przez co najmniej 5 ostatnich lat.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Grodzisk podejmując wskazane zapisy uchwały, będące częścią zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, naruszyła w sposób istotny art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji, z którego wynika, że 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. 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. Omawiana ustawa nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Istotnym naruszeniem prawa zdaniem organu nadzoru jest również zapis § 2 ust. 2, zgodnie z którym umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, nie dłuższy niż jeden rok. Stwierdzić należy, że art. 23 ust. 1 i 3 ustawy kompetencyjnej stanowią jedynie, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, a także, że 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 (zd. 1 ust. 3 art. 23 ustawy). Art. 23 ustawy nie zawiera więc ograniczeń co do okresu (oznaczonego czasu), na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, a jedynie art. 661 kodeksu cywilnego przewiduje, że najem zawarty na czas dłuższy niż lat dziesięć poczytuje się po upływie tego terminu za zawarty na czas nie oznaczony. Zatem, wprowadzenie w zaskarżonej uchwale maksymalnego okresu, na który może zostać zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, w sposób istotny narusza normę art. 23 ust. 1 ustawy i wynikające stąd uprawnienia potencjalnych najemców. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza również Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 października 2012 r. (sygn. akt IV SA/Po 432/12).

Ponadto, Rada Gminy Grodzisk w Rozdziale 5 pt. „Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej”, wskazała iż wniosek o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego składa się do Wójta, a do wniosku dołączyć należy *oświadczenie o nie posiadaniu tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym*.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący nie może postanowić, iż prawo najmu przysługuje osobie, której nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu, gdyż norma taka byłaby równoznaczna z modyfikacją znaczenia pojęcia „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych” z art. 4 ust. 2 ustawy kompetencyjnej. Należy podkreślić, że przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie bowiem tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego, może też zaistnieć sytuacja, gdy właściciel lokalu mieszkalnego, zmuszony trudną sytuacją materialną przeniósł własność lokalu na inną osobę, pozostając jednocześnie bez środków na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jedno z kryterium przyznania lokalu socjalnego, a więc lokalu tej kategorii, która przeznaczona jest dla osób najbardziej potrzebujących pomocy ze strony wspólnoty samorządowej, u których zachodzi kwalifikowana postać niemożności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Wskazać należy, iż podstawowym dopuszczalnym w świetle treści ustawy kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś zamieszkiwanie na terenie gminy przez okres określony uchwałą, czy też brak tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego. Uzależnienie zatem takiego uprawnienia od innego, nie przewidzianego w ustawie kryterium wykracza poza zakres przekazanego radzie gminy upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa.

Zdaniem organu nadzoru także regulacja § 2 ust 4 uchwały stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Gminy Grodzisk zawarła bowiem zapis, iż w wyjątkowych przypadkach, Wójt Gminy może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu z innymi osobami niż określone w § 1 ust. 1, o ile jest to uzasadnione szczególnym interesem społeczności lokalnej, bądź ze względu na zasady współżycia społecznego. Zapis ten wprowadza do obrotu prawnego regulację niedookreśloną, pozostawiając niepewność w obrocie prawnym. Rada gminy upoważniona jest jedynie do określenia kryteriów pierwszeństwa w przyznawaniu prawa do lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Grodzisk. Regulacja § 2 ust uchwały, wprowadza możliwość zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego w innych, bliżej nie określonych okolicznościach. Brak jest podstaw prawnych dla rady gminy do wprowadzania regulacji niedookreślonych. Jak stanowi art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.): „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”, a pochodną wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. 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 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, co zaznaczono już powyżej, 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 Gminy powinna w uchwale określić wszystkie kryteria wyboru osób, którym przysługuje prawo 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.

W ocenie organu nadzoru, regulacje Rozdziału 2 § 3 przedmiotowego załącznika nie mogą zostać uznane za realizację obligatoryjnego elementu zasad wynajmowania lokali w postaci określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich zmiany. Wskazać w tym miejscu należy na Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2011 r. zgodnie z którym *warunki zamieszkiwania należy rozumieć jako warunki faktyczne zamieszkiwania, takie jak powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu itp.* W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie określa jakich warunków zamieszkania kwalifikują wnioskodawcę do poprawy, a wobec powyższego przedmiotowy załącznik nie zawiera w swej treści regulacji wypełniających dyspozycję art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy kompetencyjnej.

Ponadto, Rada Gminy Grodzisk w sposób nieuprawniony w § 1 ust. 2 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały definiuje pojęcie „gospodarstwa domowego”. Tymczasem ustawa kompetencyjna wskazuje w art. 2 ust. 1 pkt 9, że należy stosować w tym zakresie przepisy o dodatkach mieszkaniowych. Zatem, Rada Gminy Grodzisk - definiując pojęcie „gospodarstwa domowego”, powtarza i modyfikuje przepis art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Taki zabieg legislacyjny, zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny oraz znajdującym odzwierciedlenie w linii orzeczniczej sądów administracyjnych naruszają nie tylko przepisy § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ale także art. 7 i art. 94 Konstytucji, stanowiąc w istocie uregulowanie danej materii z przekroczeniem granic upoważnienia (por. M. Bogusz, Wadliwość aktu prawa miejscowego, Gdańsk 2008, s. 224; G. Wierczyński, s. 633).

Konkludując, w toku badania legalności omawianego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy Grodzisk uregulowania zawarte w Załączniku 2 do przedmiotowej uchwały naruszają przepis art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego, wskutek braku pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego lub jego przekroczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Z-ca Dyrektora Wydziału Nadzoru i Kontroli
Aneta Kuberska