



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 lutego 2012 r.

Poz. 693

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.26.2012 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 30 stycznia 2012 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/140/2011 Rady Miasta Świdnik z dnia 22 grudnia 2011r.
w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej
Świdnik w części obejmującej jej:**

- § 3 ust. 2,

- § 4,

- § 12 ust. 4.

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 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/140/2011 Rady Miasta Świdnik z dnia 22 grudnia 2011r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Świdnik w części obejmującej jej:

- § 3 ust. 2,

- § 4,

- § 12 ust. 4.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVI/140/11 Rady Miasta Świdnik została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 grudnia 2011r.

Działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 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 z późn. zm.) Rada Miasta Świdnik określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Świdnik.

Stosownie do przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej 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 zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2). Co do zasady, podstawowymi warunkami, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i niski dochód. W art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, ustawodawca upoważnia radę gminy do uchwalania przepisów gminnych, określających zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Konkretyzacja elementów uchwały następuje w art. 21 ust. 3 tej ustawy, który w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały, stanowił, że uchwalane przez radę gminy zasady powinny określać w szczególności:

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

Stosownie do treści § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały umowy najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas określony – tj. na trzy lata, z możliwością przedłużenia najmu lokalu na kolejne okresy trzyletnie, jeżeli najemca znajduje się nadal w sytuacji uzasadniającej przedłużenie umowy, a jego dochód z okresu trzech miesięcy poprzedzających miesiąc składania wniosku nie przekracza wysokości określonej w § 3 ust. 1.

Zapis taki stanowi niedopuszczalną modyfikację, regulacji ustawowych zawartych w art. 23 ust. 1 i 3 ustawy.

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 arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy.

Powtórzenie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów.

Zgodnie z brzmieniem § 4 przedmiotowej uchwały obniżki czynszu dla lokali mieszkalnych w wysokości 10% mogą być udzielane najemcom jeżeli stawka czynszu będzie stanowiła co najmniej 3% kosztu odtworzenia powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, a dochód na członka gospodarstwa domowego w okresie ostatnich trzech miesięcy przed datą złożenia wniosku wyniesie 50% w gospodarstwie wieloosobowym i 75% w gospodarstwie jednoosobowym niższe emerytury.

Stosownie do 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.

Powyższym zapisem Rada uzależniła zastosowanie obniżki czynszu od zaistnienia wydarzenia przyszłego i niepewnego tj. wysokości czynszu, która w skali roku ma przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Taka okoliczność – po pierwsze - może nigdy się nie zdarzyć i – po drugie – nie może stanowić w świetle cytowanego przepisu przesłanki obniżenia czynszu.

Zgodnie z brzmieniem § 12 ust. 4 przedmiotowej uchwały *osobom, które pozostały w mieszkaniu opuszczonym przez najemcę lub po śmierci najemcy, oraz były zameldowane i zamieszkiwały w tym lokalu przez okres co najmniej 7 lat /bezpośrednio przed tym zdarzeniem/ przysługuje prawo wstąpienia w stosunek najmu.*

W ocenie organu nadzoru określeniem sposobu postępowania z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub lokalu w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy nie jest określenie dodatkowych, poza przewidzianymi w art. 4 ustawy (dochód, niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe) przesłanek umożliwiających ubieganie się o najem lokali, tak jak to postanowiono w § 12 ust. 4 uchwały.

Rada może określić jedynie sposób postępowania wobec takich osób tj. m.in. ustalić jak długo mogą one dalej korzystać z lokalu gminy, jaką procedurą są objęte, by mogły ubiegać się o przyznanie najmu lokalu.

Regulacja uchwały winna zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zapis powyższy pozbawia określoną grupę mieszkańców gminy prawa do zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego. Okres zamieszkiwania z najemcą do chwili opuszczenia lokalu przez okres co najmniej 7 lat pozostaje bowiem bez wpływu na to, czy dana osoba spełnia kryteria określone w art. 4 ust 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Nadto, problematyka dotycząca wstąpienia w stosunek najmu regulowana jest w art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego, stanowiącym, że w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt. IV SA/Wr 286/08).

Pismem z dnia 26 stycznia 2012r. (WIKI N.7142.16.2012) Pan Waldemar Jakson – Burmistrz Świdnika złożył wyjaśnienia w niniejszej sprawie. Zdaniem organu nadzoru nie mogą one jednak zasługiwać na uwzględnienie.

Po pierwsze, za nietrafne należy uznać rozumowanie, zgodnie z którym do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy należy kwestia ustalenia okresu, na jaki mają być zawierane umowy najmu lokalu socjalnego.

Zgodnie z regulacją konstytucyjną, akty prawa miejscowego to ustanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie powszechnie obowiązujące źródła prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Są one stanowione zarówno przez organy jednostek samorządu terytorialnego, jak i terenowe organy administracji rządowej (art. 94 Konstytucji). Akty prawa miejscowego jako akty podustawowe, muszą być wydane na podstawie wyraźnego, a nie opartego jedynie na domniemaniu, czy wykładni celowościowej upoważnienia ustawowego, w granicach w tym upoważnieniu określonych. Upoważnienie to nie może opierać się na domniemaniu objęcia swoim zakresem materii w nim niewymienionych (D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007 r., str. 72). Akty prawa miejscowego mają pozycję zależną i są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu, nie mogą wykroczyć poza ramy ustawowe. Akt prawa miejscowego, stanowiąc akt prawny powszechnie obowiązujący o charakterze lokalnym nie może modyfikować, czy też powiększać obowiązków prawnych nakładanych na podmioty nie podporządkowane organizacyjnie administracji publicznej. Zasady

wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stanowią jeden z szeroko rozumianych aktów planowania, z którego jednak nie mogą w sposób bezpośredni wynikać dla żadnego podmiotu uprawnienia ani obowiązki, nie może on również wprowadzać jednoznacznych kryteriów przesądzających o tym komu określone uprawnienia mogą być przyznane, a komu nie. Jego rolą jest bowiem jedynie poinformowanie społeczności lokalnej o zasadach przyznawania, w tym przypadku lokali (wyrok WSA z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Bd 806/08, lex nr 569862). Natomiast szczegółowe postanowienia odnoszące się do najmu lokalu socjalnego powinny stanowić przedmiot umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy gminą, reprezentowaną przez jej organ wykonawczy, jako wynajmującym, a najemcą spełniającym kryteria przyznania jemu lokalu socjalnego.

Odnosząc powyższe uwagi do rozpoznawanej sprawy należy stwierdzić, że ustawowe uprawnienie rady gminy do określania w drodze uchwały zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie obejmuje kompetencji do wiążącego określenia terminu, na jaki może zostać zawarta umowa najmu lokalu socjalnego. O okresie trwania umowy najmu lokalu socjalnego ustawodawca postanowił w art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów wskazując w ust. 1, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Z kolei zgodnie z art. 23 ust. 3 powołanej ustawy zdanie pierwsze, 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.

Reasumując poczynione rozważania, za nieważne należy uznać postanowienia przedmiotowej uchwały, które modyfikują treść ustawy, jak w przypadku wprowadzenia ścisłego okresu najmu lokalu socjalnego. Należy bowiem jeszcze raz podkreślić, że akt prawa miejscowego znajduje się w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa poniżej ustawy i dlatego nie może modyfikować jej postanowień.

Po drugie, organ nadzoru przychylił się do argumentów Burmistrza dotyczących zakwestionowanej części § 4 uchwały.

Na tle przepisu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w orzecznictwie sądowo administracyjnym oraz w doktrynie utrwalony został pogląd o możliwości stwierdzenia nieważności uchwały w określonej części (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 czerwca 1996 r., sygn. akt I SA/Wr 627/96 - Wspólnota z 1997 r., nr 21, str. 26 oraz P. Chmielnicki "Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce", wyd. LexisNexis, Warszawa 2006, s. 179). Powyższe nie przesądza jednakże o możliwości takiego ingerowania w treść poszczególnych norm prawnych, zawartych w uchwale stanowiącej przedmiot rozpoznania, które w wyniku tej ingerencji doprowadzi do stworzenia zupełnie nowej normy prawnej, odmiennej od tej, jaką uchwalił właściwy organ jednostki samorządowej. W tej mierze nie może mieć znaczenia argument, że w wyniku wyeliminowania z treści zakwestionowanego unormowania tylko niektórych słów powodujących, że staje się ono sprzeczne z prawem, powstaje nowa norma, która w swej treści żadnej niezgodności z prawem już nie zawiera. Z wyjaśnień Burmistrza Świdnika wynika jednoznacznie, iż stwierdzenie nieważności § 4 wyłącznie w części obejmującej sformułowanie "stawka czynszu będzie stanowiła co najmniej 3% kosztu odtworzenia powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych" spowoduje istotną zmianę merytoryczną przedmiotowego przepisu i tym samym wypaczy wolę prawodawcy.

Z uwagi na powyższe uzasadnionym jest wyeliminowanie całości zapisu § 4 przedmiotowej uchwały, a nie jedynie niektórych wyrazów z jego treści.

Po trzecie, stanowiąc akt prawa miejscowego rada winna ściśle przestrzegać zakresu upoważnienia przyznanego jej przez ustawodawcę. W odniesieniu do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy rada może określić jedynie sposób postępowania wobec takich osób. Nie może jednak określić żadnych zasad czy przesłanek, choćby i korzystniejszych od ustawy.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/140/2011 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej rozstrzygnięciem, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski
Jolanta Szołno-Koguc

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Świdnika
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Świdnik