



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 sierpnia 2013 r.

Poz. 5223

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.386.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 sierpnia 2013 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/234/13 Rady Miasta Poręba z dnia 18 czerwca 2013r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Poręba jako niezgodnej z przepisem art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. z 2005r. Dz. U. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Poręba, określone w załączniku Nr 1 do uchwały.

Podstawę do wydania przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 21 ust. 3 w związku z ust. 1 pkt 2 ustawy zobowiązujący radę gminy do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy określających 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.*

Należy podkreślić, że oceny legalności każdego aktu prawa miejscowego dokonuje się z uwzględnieniem zasad wynikających z normy ustrojowej wyrażonej m.in. w przepisach art. 87 ust. 2 oraz 94 Konstytucji RP, która zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Realizacja dyspozycji normy upoważniającej nie jest prostym wyczerpaniem elementów obligatoryjnych określonych w powołanych

wyżej przepisach lecz taką działalnością prawotwórczą, która uwzględnia wszystkie relewantne przepisy (rangi ustawowej), w tym przepisy kompetencyjne, które w sposób bezpośredni lub pośredni przepis art. 21 ust. 3 ustawy dookreślają. Za istotnie naruszające prawo uznaje się te postanowienia aktu prawa miejscowego, które wykraczają poza delegację ustawową, tj. które regulują kwestie nieobjęte normą upoważniającą, włączając w to postanowienia, które powtarzają lub modyfikują przepisy aktów wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa.

Rada, określając - w § 15 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały - łączne przesłanki (warunki) dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należącymi do mieszkaniowego zasobu gminy a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach, nałożyła na przyszłego najemcę wymóg wykonania prac remontowych na własny koszt, bez możliwości ubiegania się o zwrot poniesionych nakładów (§ 15 pkt 4). Podobnie, pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony przyznano osobom deklaruującym gotowość do przeprowadzenia remontu lub adaptacji lokalu, którego obecny stan techniczny nie pozwala na zamieszkanie, na własny koszt i bez możliwości ubiegania się o zwrot poniesionych nakładów (§ 42 pkt 4 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały). Zgodnie z przepisem art. 6d ustawy *najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu*. Zatem z woli ustawodawcy kwestie wzajemnych rozliczeń z tytułu dokonanych ulepszeń pozostawiono stronom stosunku cywilnoprawnego: wynajmującemu (odpowiednio wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi realizującemu kompetencje ustawowe w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym, zgodnie z przepisem art. 30 ust. 2 pkt ustawy o samorządzie gminnym) i najemcy, korzystającym z zasady swobody umów.

Zakwestionowanie legalności § 15 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały - z uwagi na niemożność samodzielnego wyeliminowania przepisu § 15 pkt 4, określającego jedną z przesłanek rozpatrywanych łącznie z pozostałymi postanowieniami § 15, bez istotnej zmiany woli Rady - wpływa na ważność całego aktu z uwagi na brak pełnej realizacji delegacji ustawowej (tj. art. 21 ust. 3 pkt 4 - zobowiązującego do określenia m.in. warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach), skutkując koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Jednocześnie z uwagi na brak przymiotu legalności należy zakwestionować niżej wskazane regulacje:

Naruszeniem normy kompetencyjnej w zakresie gospodarowania mieniem gminy są także postanowienia uchwały, które rozstrzygają o kaucji mieszkaniowej (§ 18 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały) czy konsekwencjach oświadczenia woli w związku z wypowiedzeniem umowy najmu (§ 19 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały). Umieszczenie rejestru wniosków w określonym referacie urzędu gminy (§ 35 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały) narusza kompetencję organu wykonawczego gminy do określania struktury organizacyjnej urzędu (art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast przepis § 44 zasad stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały wprowadza niedopuszczalną subdelegację kompetencji do określenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (por. art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy) poprzez upoważnienie Burmistrza do przyznania takiego pierwszeństwa w szczególnie uzasadnionych przypadkach, po uzyskaniu pozytywnej opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Niepodlegające obiektywizacji kryterium „szczególnie uzasadnionego przypadku” pozwala w istocie na kreowanie „zasad pierwszeństwa” na poziomie wykonawczym i dopuszcza różne traktowanie adresatów normy znajdujących się w podobnej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012r., sygn. I OSK 2012/11, opubl. Legalis).

Zasady wynajmowania lokali socjalnych (§§ 23-26 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały), a także zasady wynajmowania pomieszczeń tymczasowych (§§ 27-29 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały) zostały określone w przepisach odpowiednio: art. 23 i następne oraz art. 25b i następne ustawy.

Tworzenie warunków do zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1 ustawy). Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspakaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy). Z powyższych sformułowań wynikają trzy relewantne przesłanki, które decydują o zakresie podmiotowym uchwały - podjętej w oparciu o przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy - obejmującym

członków wspólnoty samorządowej o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych i niskim dochodzie. Rada, realizując delegację ustawową, określa wyłącznie ostatnie z przywołanych wyżej kryteriów, wskazując wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, jednakże bez prawa definiowania samego dochodu (§ 2 pkt 7 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały), który - zgodnie z przepisem art. 7 ust. 5 ustawy - ustala się w oparciu o przepisy o dodatkach mieszkaniowych. Nie ma zatem podstaw by tak wyznaczony krąg adresatów w uchwale modyfikować czy to poprzez definiowanie pojęcia: „członek wspólnoty samorządowej” (§ 2 pkt 6 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały) albo „niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe” (§ 2 pkt 9 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały) czy poprzez określenie dodatkowych przesłanek skutkujących:

- odmową zawarcia umowy najmu, o ile wnioskodawca dokonał zbycia „nieruchomości mieszkalnej” w okresie 3 lat od daty poprzedzającej złożenia wniosku (§ 7 ust. 2 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały) albo nastąpiło rozwiązanie uprzedniego stosunku najmu lokalu wskutek wypowiedzenia z winy najemcy i w stosunku do wnioskodawcy przeprowadzono eksmisję (§ 7 ust. 3 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały);
- wykreśleniem wnioskodawcy z wykazu, w przypadku braku aktualizacji wniosku, odmowy przyjęcia lokalu lub uchybienia terminowi określonemu w „skierowaniu”, (§ 40 ust. 2 i § 41 zasad, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały). O ile dodatkowe wymogi istnieją, wynikają one wprost z przepisów ustawy.

Z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują:

1) Rada Miasta Poręba

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,

2) aa.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak