



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-19/ 630 /08

*For sekretarz
+ Kier. ds. praw
Shepredele
2.12.2008*

Wrocław, dnia 27 listopada 2008 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/250/08 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 29 października 2008 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Bolesławiec z powodu istotnego naruszenia art. 21 ust. 3 w zw. z 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec podjęła na sesji w dniu 29 października 2008 r. uchwałę Nr XXIX/250/08 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Bolesławiec.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 listopada 2008 r.

W toku badania legalności uchwały Nr XXIX/250/08 Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 w zw. z 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.- zwanej dalej ustawą).

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Bolesławiec.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy 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. Przepis art. 21 ust. 3 ustawy w brzmieniu: „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” stanowi szczególną delegację ustawową do podjęcia uchwały określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jednakże dyspozycja tego ustępu zawarta w słowach: „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności...” – oznacza, że enumeratywnie wymienione przez Ustawodawcę siedem punktów, z których powinny składać się takie zasady, obligatoryjnie musi zostać zapisanych w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Tymczasem w przedmiotowej uchwale Rada nie uwzględniła dyspozycji pkt 1, pkt 2, pkt 7 ust. 3 art. 21 ustawy nakładającego obowiązek określenia w uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony (pkt 1); warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (pkt 2); kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² (pkt 7).

Rada Miasta Bolesławiec nie wypełniła ustanowionej w art. 21 ust. 3 ustawy dyspozycji normy prawnej. Rada w uchwale w § 2 ust. 1 i ust. 3 określiła co należy rozumieć pod pojęciem dochodu oraz sposób jego wyliczenia. Jednakże Rada nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony, tak jak uczyniła to w przypadku § 2 ust. 4 uchwały, w którym określono wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu oraz w przypadku § 10 ust. 1 pkt 3, w którym określiła wysokość dochodu uzasadniającego oddanie w najem lokalu socjalnego. W podobny sposób Rada powinna była dla wypełnienia dyspozycji art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy określić przy ogólnych zasadach najmu lokali wysokość dochodu uzasadniający oddanie w najem lub podnajem lokali na czas nieoznaczony. Krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy określiła ustawa w art. 4 ust. 1, a należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniający owo kryterium dochodowe. Rada Miasta Bolesławiec nie określiła także warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy. Postanowienie § 13 ust. 1 uchwały nie stanowi wypełnienia dyspozycji tego przepisu bowiem dotyczy warunków 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 (art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy). Rada Miasta Bolesławiec nie określiła także kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² z art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy. Byłoby to dopuszczalne jedynie w przypadku nieposiadania w gminnym zasobie mieszkaniowym tego rodzaju lokali, jednakże wobec postanowienia § 3 ust. 4 uchwały taka

sytuacja tu nie zachodzi. Z kolei postanowienie tego paragrafu nie wypełnia dyspozycji ustawowej bowiem nie stanowi o kryterium oddawania takich lokali w najem, lecz dotyczy ich sprzedaży.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy Rada zobligowana jest do kompleksowego uregulowania wszystkich postanowień w zakresie punktów 1-7, czego, mocą przedmiotowej uchwały, nie dokonała. Niewypełnienie przez Radę całej dyspozycji art. 21 ust. 3 ustawy stanowi wybiórcze i częściowe korzystanie z normy prawnej, a w sytuacji jej bezwzględnego obowiązywania jest to niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa.

Nie znajdzie tu zastosowania przepis § 119 ust. 2 w zw. z § 143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908), który stanowi: „Jeżeli jedno upoważnienie ustawowe przekazuje do uregulowania różne sprawy, które dają się tematycznie wyodrębnić tak, że ich zakresy są rozłączne, można wydać na podstawie takiego upoważnienia więcej niż jedno rozporządzenie.”. Z brzmienia art. 21 ust. 1 ustawy wynika bowiem jednoznacznie, że skoro „rada gminy uchwala zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”, ma to być jeden akt, normujący kompleksowo zagadnienia określone w art. 21 ust. 3 ustawy. Potwierdza to także brzmienie art. 21 ust. 3, który stanowi, że: „zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności (...)”.

Wskazać również należy na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Go 5/060), w którym wskazano, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie elementy wskazane w upoważnieniu ustawowym, zawartym w art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego w sposób dostosowany do indywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ powyższe wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje.

Ponadto Organ Nadzoru uznał za konieczne odniesienie się do dalszych stwierdzonych naruszeń prawa. W § 7 ust. 3 uchwały postanowiono o organie pomocniczym – Zespole ds. Mieszkaniowych, którego skład osobowy i zakres działania określi Prezydent Miasta. Decyzja do powoływania tego typu podmiotów należy wyłącznie do organu wykonawczego gminy, a upoważnienie prawne wynikać będzie wyłącznie z przepisów prawa rangi ustawowej regulujących wykonawcze (zarządzające) i gospodarujące mieniem komunalnym kompetencje, a nie z niniejszego aktu prawa miejscowego. Prezydent Miasta Bolesławiec, jako organ wykonujący uchwałę, zadecyduje w ramach swoich kompetencji o powołaniu i ustaleniu składu takiego Zespołu.

Nadto przepisy prawa tworzone być w sposób jasny, przejrzysty i zrozumiały, tak by obywatele mogli korzystać z przyznanych im uprawnień. Jak już wyżej wskazano krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy określiła ustawa o ochronie lokatorów (art. 4 ust. 1), należą zatem do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniają „kryterium dochodowe”. Rada gminy, na podstawie przepisu art. 21 ust. 3 nie może zatem ograniczyć kręgu tych osób, między innymi poprzez wprowadzenie dodatkowych wymogów naruszających konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). Mając na uwadze konieczność realizacji zadań gminnych, wielkość komunalnego zasobu mieszkaniowego oraz możliwości finansowe gminy, Rada może natomiast określić bardziej szczegółowe reguły umożliwiające zaspokojenie w pierwszej kolejności potrzeb tych spośród osób spełniających kryteria ustawowe, które

najbardziej tej pomocy potrzebują, w tym: wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Tym samym postanowienie § 3 uchwały, w którym określono komu Gmina Miejska Bolesławiec wynajmuje lokale musi być zgodny z ustawowym kręgiem uprawnionych do starania się o wynajem lokali gminnych. Rada nie może ograniczać, poza ustawowymi wymogami, kręgu osób ze wspólnoty mieszkaniowej uprawnionych do ubiegania się o najem lokali poprzez zamknięty katalog (por. § 3 ust. 1 uchwały) osób, którym Gmina wynajmuje lokale. Ustalenie takiego zamkniętego katalogu uprawnionych do lokali w Gminie Miejskiej Bolesławiec - w ocenie Organu Nadzoru - prowadzić może do zmniejszenia bądź też całkowitego zlikwidowania zasobu mieszkaniowego Gminy i realizacji zadania powierzonego jej przez Ustawodawcę, polegającego na tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w inny sposób. Nadto ocena niezgodności z prawem postanowienia § 3 ust. 1 uchwały wynika także z zapisu § 3 ust. 2 uchwały, bowiem Prezydent Miasta jest zobligowany do wynajęcia z zasobu mieszkaniowego Gminy lokal każdemu członkowi wspólnoty samorządowej posiadającemu niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i spełniającemu kryterium dochodowe, a nie tak jak wskazano w § 3 ust. 2 w wyjątkowych przypadkach poza określonymi w ust. 1 tego paragrafu.

Podobne zastrzeżenia kierowane są w stosunku do postanowienia § 10 ust. 1. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy 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. Gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców przy przyznawaniu lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego Gminy. Jedynym wyjątkiem jest tu dyspozycja zawarta w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którą rada gminy (tu Rada Miasta) może ograniczyć krąg mieszkańców uprawnionych do najmu lokalu socjalnego (i na czas nieoznaczony), poprzez określenie dochodu osób uprawnionych. Innymi słowy wysokość dochodu jest jedynym kryterium ograniczającym uprawnienia mieszkańców gminy do starania się o wynajęcie mieszkania z mieszkaniowego zasobu gminy i to zarówno na czas nieokreślony, jak i lokalu socjalnego. Co do lokalu socjalnego należy jeszcze zwrócić uwagę na treść art. 23 ust. 2 ustawy, cyt.: „Umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1.”. Przesłanki oddania lokalu w najem jako lokalu socjalnego to wyłącznie brak tytułu prawnego do lokalu oraz wysokość dochodu. Nadto legalna definicja lokalu socjalnego została zamieszczona w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy.

Odnosnie zapisów § 3 ust. 3 i ust. 4 uchwały wskazać należy, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) sprzedaż nieruchomości albo oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje w drodze przetargu lub w drodze bezprzetargowej, stosownie do przepisów rozdziału 4 niniejszego działu. Z kolei przepis art. 37 ust. 1 wspomnianej ustawy stanowi zaś, że nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu z zastrzeżeniem zastosowania trybu bezprzetargowego w przypadkach określonych w ust. 2 i 3. W świetle wskazanych wyżej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami należy stwierdzić, że sprzedaż lokali należących do gminy odbywa się nie tylko w trybie przetargowym, ale gdy zajądą przesłanki wskazane w ustawie, również w trybie bezprzetargowym. Rada Miasta uchwalając zasady wynajmowania lokali nie ma kompetencji do modyfikacji przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami ani decydowania o formie sprzedaży nieruchomości. A zatem należy

stwierdzić, że § 3 ust. 3 i ust. 4 uchwały zostały wydane z przekroczeniem upoważnienia z art. 21 ust. 3 ustawy.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu złożona za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Rafał Jurkowlaniec