dn. 13.10.08

Wrocław, dnia 10 października 2008 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK.II.0911-14/ /08

10155

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 późn. zm.)

stwierdzam nieważność

- § 6 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „i zameldowanie" oraz we fragmencie „przez okres co najmniej 3 lat, poprzedzających datę złożenia wniosku" – z powodu istotnego naruszenia art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25 ustawy Kodeks cywilny, art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji.

- § 6 ust. 3 – z powodu istotnego naruszenia art. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

- § 7 pkt 3 we fragmencie „i zameldowanie" oraz we fragmencie „przez okres co najmniej 3 lat, poprzedzających datę złożenia wniosku" – z powodu istotnego naruszenia art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. art. 25 ustawy Kodeks cywilny, art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

- § 17 we fragmencie „nieograniczonym" – z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 i ust. 1 oraz 21 ust. 1 pktt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

- rozdziału VI – z powodu istotnego naruszenia art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

uchwały Rady Miejskiej w Węglińcu Nr 152/XXIII/08 z dnia 27 sierpnia 2008 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Węgliniec.

UZASADNIENIE

Na sesji dnia 27 sierpnia 2008 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów, Rada Miejska w Węglińcu podjęła uchwałę Nr 152/XXIII/08 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Węgliniec.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 września 2008 r.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Węglińcu zrealizowała upoważnienie wynikające z regulacji art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym rada gminy uchwala 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.

Upoważniając organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustawodawca postanowił ponadto, mocą art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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 80m2.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że zamieszczając w niej poszczególne, niżej wymienione regulacje, Rada naruszyła prawo w sposób istotny.

Określając kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu Rada w **§ 6 ust. 1 pkt 2 i § 7 pkt 3** uchwały postanowiła, że jednym z tych kryteriów jest zamieszkiwanie **i zameldowanie** na terenie gminy **„przez okres co najmniej 3 lat, poprzedzających datę złożenia wniosku".**

Jak wskazał ustawodawca w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Wspólnotę samorządową tworzą z kolei mieszkańcy gminy, o czym stanowi art. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zdaniem organu nadzoru kwestii uznania danej osoby za mieszkańca gminy nie można uzależniać od zameldowania na terenie gminy. Ustawodawca regulując kwestię miejsca zamieszkania, mocą art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.) postanowił, że *miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.* W ocenie organu nadzoru powyższe wskazuje, że Rada nie może uzależniać zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy dla osoby będącej mieszkańcem Gminy Węgliniec mającej niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe od stałego zameldowania na terenie gminy. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że Rada nie może uzależniać zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy także od określonego w czasie zamieszkiwania na terenie gminy, w tym przypadku przez okres co najmniej 3 lat, poprzedzających datę złożenia wniosku. W ocenie organu nadzoru zamieszczenie w przedmiotowej uchwale ww. regulacji narusza nie tylko ww. art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, ale także art. 32 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym wszyscy są wobec prawa równi. Zdaniem organu nadzoru z przepisów art. 32 Konstytucji w związku z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyraźnie wynika, że członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy. Tym samym gmina nie może dyskryminować swoich niektórych mieszkańców przy przyznawaniu lokali tworzących jej zasób mieszkaniowy.

Powyższe, w ocenie organu nadzoru wskazuje, że ograniczenie możliwości najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy poprzez wymóg posiadania zameldowania i zamieszkiwania na terenie gminy przez okres co najmniej 3 lat poprzedzających złożenie wniosku jest niedopuszczalne w świetle przywołanych przepisów ustawowych. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu rozpoznając skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego kwestionujące podobną regulację, w wyroku z dnia 5 grudnia 2007 r., sygn. akt III SA/Wr 458/07 oddalającym skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze w tym zakresie, „zapis tej treści jest przede wszystkim sprzeczny z definicją wspólnoty samorządowej, którą - w myśl art. 1 ust. 1 u.s.g. - tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkiwania na jej terenie. Analizowany zapis godzi ponadto w zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa, proklamowaną w art. 32 Konstytucji. (...) Wypada zgodzić się i w tym zakresie ze stanowiskiem organu nadzoru, że ustawowe kryteria, uprawniające wnioskodawcę do ubiegania się o zawarcie z gminą umowy najmu takiego lokalu ograniczają się wyłącznie do: 1) braku tytułu prawnego do lokalu i 2) spełnienia określonego kryterium dochodowego (art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów)." Powyższe w ocenie organu nadzoru uzasadnia stwierdzenie nieważności **§ 6 ust. 1 pkt 2 we fragmencie „i zameldowanie" oraz we fragmencie „przez okres co najmniej 3 lat,**

poprzedzających datę złożenia wniosku", § 7 pkt 3 we fragmencie „i zameldowanie" oraz we fragmencie „przez okres co najmniej 3 lat, poprzedzających datę złożenia wniosku"..

W **§ 6 ust. 3** przedmiotowej uchwały Rada wskazała, że *nie pobiera się kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu.* Tymczasem kwestie dotyczące pobierania kaucji, sytuacji kiedy nie jest ona pobierana i jej zwrotu zostały uregulowane przez ustawodawcę w art. 6 ust. 1 -- ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. W art. 6 ust. 2 ww. ustawy ustawodawca wskazał, że kaucji nie pobiera się, jeżeli umowa 1) dotyczy najmu lokalu zamiennego lub socjalnego; 2) jest zawierana w związku z zamianą lokalu, a najemca uzyskał zwrot kaucji bez dokonania jej waloryzacji. W ocenie organu nadzoru Rada nie jest upoważniona do określania w przedmiotowej uchwale innych przypadków, kiedy nie pobiera się kaucji. Zdaniem organu nadzoru działanie takie wkracza również w kompetencje organu wykonawczego, gospodarującego, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, mieniem gminy. Powyższe, w ocenie organu nadzoru, czyni zasadnym stwierdzenie nieważności § 6 ust. 3 przedmiotowej uchwały.

W rozdziale IV dotyczącym kryteriów oddawania w najem dużych lokali mieszkalnych w jego jedynym paragrafie oznaczonym numerem **17** Rada postanowiła, że *wynajęcie dużego lokalu poprzedzone jest **nieograniczonym** przetargiem pisemnym, którego celem jest ustalenie najwyższej stawki czynszu.*

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 7 oraz art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, Rada posiada kompetencję do określenia zasad, na jakich podmiotom mającym niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i gospodarstwom domowym o niskich dochodach będą wynajmowane lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m2. Regulacje te, w ocenie organu nadzoru nie przyznają Radzie uprawnienia do określania formy przeprowadzenia przetargu na wynajęcie takiego lokalu. W ocenie organu nadzoru wskazując formę przetargu na wynajęcie dużego lokalu jako przetarg nieograniczony Rada postanowiła o dopuszczeniu do tego przetargu wszystkich podmiotów zainteresowanych wynajęciem takiego lokalu, bez uwzględnienia kryterium dochodowego i bez uwzględnienia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Rada uprawniona jest do określenia kryteriów oddawania w najem dużych lokali mieszkalnych. Realizacja tej kompetencji nastąpiła poprzez wskazanie, że duże lokale mieszkalne będą wynajmowane po przeprowadzeniu przetargu. Organ nadzoru uważa jednak, że to organ wykonawczy podejmując działania zmierzające do wykonania przedmiotowej uchwały będzie decydował o formie właściwej dla wykonania tego zapisu. Podejmując czynności zmierzające do wynajęcia dużego lokalu organ wykonawczy będzie musiał bowiem uwzględnić nie tylko wspomniane kryterium dochodowe ale także fakt, że lokal ten może wynająć podmiotom mającym niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe.
Powyższe, w przekonaniu organu nadzoru, uzasadnia stwierdzenie nieważności § 17 we fragmencie „nieograniczonym".

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada zamieściła w niej **rozdział VI**, zawierający paragrafy 19-22, w którym uregulowała kwestie dotyczące adaptacji wolnych pomieszczeń

i strychów na cele mieszkaniowe. Rada postanowiła między innymi, że mieszkaniowy zasób gminy może zostać powiększony poprzez dokonywanie przez osoby fizyczne na własny koszt adaptacji strychów, suszarni, prali i innych pomieszczeń, nie wchodzących w skład już istniejących lokali mieszkalnych lub użytkowych, usytuowanych w obiektach stanowiących w całości własność gminy, w celu wybudowania lub powiększenia zajmowanego mieszkania (§ 19 ust. 1). Adaptacji takiego pomieszczenia może dokonać osoba zainteresowana, przy czym musi ona potwierdzić finansową i techniczną możliwość przeprowadzenia takiej adaptacji (§ 19 ust. 4). Osoba taka otrzymuje promesę zawarcia umowy najmu adaptowanego lokalu (§ 20). W § 22 Rada umożliwiła najemcom adaptowanych lokali wnioskowanie o podział zaadaptowanego lokalu i postanowiła o zawarciu umowy najmu tak wyodrębnionych lokali z podmiotami wskazanymi przez tego najemcę.

Regulacja, na podstawie której Rada podjęła przedmiotową uchwałę wskazuje w sposób jednoznaczny, że Rada jest upoważniona do określenia zasad, na jakich będą wynajmowane lokale wchodzące już w skład mieszkaniowego zasobu gminy. To jakie lokale są zaliczane do mieszkaniowego zasobu gminy rozstrzygnął ustawodawca mocą art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, stanowiąc że ilekroć w tej ustawie mowa jest o mieszkaniowym zasobie gminy, należy przez to rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Natomiast wyjaśniając znaczenie pojęcia lokale, ustawodawca w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów wskazał, że jest to lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, ustawodawca rozstrzygnął jakie lokale zaliczane są do mieszkaniowego zasobu gminy i jednocześnie postanowił, odnośnie jakich lokali Rada może określać zasady wynajmowania. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, oznacza, że niezaliczenie przez ustawodawcę pomieszczenia do kategorii lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wyłącza uprawnienia Rady do określenia zasad ich wynajmowania. Co więcej, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów to do gminy, w ramach jej zadań własnych, należy tworzenie warunków do zaspokajania mieszkaniowych potrzeb wspólnoty. Natomiast wykonywanie tych zadań następuje głównie poprzez wykorzystanie mieszkaniowego zasobu gminy. Należy dodać, że ustawodawca dopuścił także inne, bliżej nieokreślone sposoby wykonywania zadań gminy związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, o czym stanowił w art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, stąd też organ nadzoru nie kwestionuje samej idei powiększania mieszkaniowego zasobu gminy. Zarzut organu nadzoru dotyczący regulacji o adaptacji wolnych pomieszczeń na cele mieszkaniowe dotyczy natomiast sposobu, w jaki ta adaptacja ma nastąpić i sposobu, w jaki Rada określiła podmioty uprawnione do dokonania adaptacji i do dalszego dysponowania zaadaptowanymi już lokalami.

W ocenie organu nadzoru już samo sformułowanie „mieszkaniowy zasób gminy" wskazuje na fakt, że to na gminie ciąży obowiązek tworzenia tego zasobu. Organ nadzoru

uważa, że skoro ustawodawca zobowiązał gminę do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, zobowiązał ją jednocześnie do podejmowania takich działań, które będą zmierzały do realizacji tego zadania, w tym również do zwiększania mieszkaniowego zasobu gminy. Rada, zdaniem organu nadzoru, nie jest natomiast kompetentna podejmować działania, które będą zmierzały do tego, że realizacja ww. zadania gminy czyli również dostosowanie liczby lokali gminnych do potrzeb gminy i zwiększenie liczby tych lokali, będzie następowała poprzez adaptację określonych pomieszczeń przez osoby fizyczne dokonywaną na ich koszt. Zamieszczając w przedmiotowej uchwale rozdział VI Rada nie odniosła się w żaden sposób do kryterium dochodowego, stanowiącego kryterium ustawowe umożliwiające ubieganie się o najem lokalu socjalnego. Organ nadzoru podnosi także, że określając podmiot uprawniony do wnioskowania o zgodę na adaptację strychów, suszarni, prali i innych pomieszczeń, nie wchodzących w skład już istniejących lokali mieszkalnych lub użytkowych, stanowiących własność gminy, Rada podmiot ten określiła tylko mianem zainteresowanych, posiadających finansowe i techniczne możliwości przeprowadzenia takiej adaptacji. Co więcej, Rada w § 20 wyraziła zgodę na późniejsze wynajęcie zaadaptowanego lokalu temu podmiotowi, który zaadaptuje lokal. Rada również w tym miejscu przemilczała kryterium dochodowe i niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, jako podstawową przesłankę do najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tym samym, zdaniem organu nadzoru, Rada dopuściła możliwość wynajęcia zaadaptowanego lokalu stanowiącego już mieszkaniowy zasób gminy, podmiotom innym, niż te, które mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i mają dochody wyższe niż te, określone we wcześniejszych regulacjach uchwały, a które uzasadniają oddanie w najem lub podnajem lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ustawodawca dopuszcza wprawdzie możliwość wynajmowania przez gminę lokali niewchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jednakże prawa i obowiązki stron takiej umowy zostały określone w regulacjach art. 6a-6e ustawy o ochronie praw lokatorów, przy jednoczesnym zezwoleniu w art. 6f na wprowadzenie regulacji odmiennych od ustawowych, ale tylko w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. Takie działania następują jednakże w formie umownej, a nie w formie aktu prawa miejscowego.

Kwestią, na którą organ nadzoru zwraca szczególną uwagę jest również dopuszczenie przez Radę, w § 22 uchwały, możliwości decydowania przez najemcę lokalu zaadaptowanego, podzielonego na samodzielne lokale, o podmiotach, które będą najemcami tak wydzielonych lokali. Zdaniem organu nadzoru działanie takie powoduje, że Rada dopuściła możliwość aby dowolna osoba fizyczna, będąca w posiadaniu środków finansowych i technicznych umożliwiających jej adaptację pomieszczeń określonych w uchwale, decydowała o podmiotach, które będą wynajmowały zaadaptowane lokale wchodzące po zaadaptowaniu w skład mieszkaniowego zasobu gminy i o warunkach na jakich będzie to następowało. W ocenie organu nadzoru regulacje uchwały wyraźnie wskazują na fakt, że dysponowanie tymi lokalami będzie następowało z pominięciem podmiotów upoważnionych przez ustawodawcę do gospodarowania mieniem gminy, co narusza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Działanie takie, zdaniem organu nadzoru, stoi w sprzeczności także z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, wskazującym w sposób jednoznaczny, że sprawy najmu lokali wchodzących w skład

mieszkaniowego zasobu gminy muszą być poddane kontroli społecznej. Tutaj najem lokali wydzielonych z zaadaptowanego pomieszczenia został wyłączony z kontroli społecznej.
Wprawdzie organ nadzoru w uzasadnieniu do stwierdzenia nieważności rozdziału VI nie odniósł się do wszystkich jego regulacji, jednakże stwierdzenie nieważności § 19 ust. 1 i ust. 4 oraz § 20 i § 22 czyni bezprzedmiotowymi ustępy 2. 3 i 5 paragrafu 19.
Powyższe, zdaniem organu nadzoru, czyni zasadnym stwierdzenie nieważności w całości rozdziału VI przedmiotowej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 163 poz. 1270 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.