



NK.II.0911-19/434/09

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

– § 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3, ust. 2, § 22 ust. 2 i ust. 3, § 28 ust. 1 we fragmencie: „§ 6 ust. 1 pkt 1” z powodu istotnego naruszenia art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) i art. 4 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.);

– załącznika nr 1 we fragmencie: „Punktacji nie nalicza się w przypadku stałego zameldowania poza granicami administracyjnymi Miasta Jelenia Góra”, załącznika nr 2 we fragmencie: „Punktacji nie nalicza się w przypadku stałego zameldowania poza granicami administracyjnymi Miasta Jelenia Góra” z powodu istotnego naruszenia art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) i art. 1 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.)

uchwały nr 421/LI/2009 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra.

Uzasadnienie

Rada Miejska Jeleniej Góry podjęła na sesji w dniu 30 czerwca 2009 r. uchwałę nr 421/LI/2009 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 lipca 2009 r.

W toku badania legalności uchwały nr 421/LI/2009 organ nadzoru stwierdził, że:

– § 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3, ust. 2, § 22 ust. 2 i ust. 3, § 28 ust. 1 we fragmencie: „§ 6 ust. 1 pkt 1” uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) i art. 4 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. – dalej: ustawa);

– załącznik nr 1 we fragmencie: „Punktacji nie nalicza się w przypadku stałego zameldowania poza granicami administracyjnymi Miasta Jelenia Góra”, załącznik nr 2 we fragmencie: „Punktacji nie nalicza się w przypadku stałego zameldowania poza granicami administracyjnymi Miasta Jelenia Góra” zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) i art. 1 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.).

Przedmiotową uchwałę Rada Miejska uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jelenia Góra.

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 stanowi: „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.

W rozdziale II uchwały ustanowiono podmiotowy zakres najmu. W § 6 ust. 1 uchwały Rada Miejska postanowiła, że: „Miasto Jelenia Góra wynajmuje lokale mieszkalne osobom pełnoletnim, które spełniają niżej podane warunki: 1) nie posiadają tytułu prawnego, a w przypadku małżonków żadnemu z nich nie przysługuje tytuł prawny do zajmowania innego lokalu mieszkalnego (nieruchomości mieszkalnej) położonego (położonej) na terenie Miasta Jelenia Góra i znajdują się w trudnych warunkach mieszkaniowych, 2) wykonały remont lokalu zgodnie z wcześniej zawartą umową o wykonanie prac remontowych, 3) wykonały roboty budowlane w lokalu, nadbudowę, rozbudowę lub przebudowę poddasza lub innych części wspólnych budynku na lokal mieszkalny w ramach wcześniej zawartej umowy”, zaś w ust. 2 postanowiła: „Nie jest członkiem wspólnoty samorządowej osoba osadzona w areszcie karnym w Jeleniej Górze, której potrzeby życiowe, adres zameldowania lub zamieszkiwania były przed osadzeniem poza Miastem Jelenia Góra”. W rozdziale XI uchwały ustanowiono zasady zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. W § 22 ust. 2 i ust. 3 uchwały postanowiono: „2. Prawo ubiegania się o lokal mieszkalny lub socjalny przysługuje również osobom, które nie zamieszkują na terenie Miasta Jelenia Góra, jeżeli ich ostatnim miejscem zamieszkiwania była Jelenia Góra i trwało to nieprzerwanie co najmniej trzy lata, o ile od dnia niezamieszkiwania do dnia złożenia wniosku o wynajem lokalu mieszkalnego lub socjalnego nie upłynęło więcej niż dziesięć lat. 3. W wyjątkowych przypadkach Prezydent Miasta może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu z innymi osobami niż wymienione w ust. 1 i ust. 2, o ile jest to uzasadnione interesem społeczności lokalnej po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej.”. Przytoczonymi zapisami Rada Miejska Jeleniej Góry określiła krąg osób, którym służy prawo starania się o lokal mieszkalny z zasobu Miasta Jeleniej Góry.

Udzielona, mocą art. 21 ust. 3 w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 2 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 Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

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 wyłącznie wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniający kryterium dochodowe, określone na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, bez dodatkowych kryteriów.

Ustawodawca wskazał *expressis verbis* w art. 4 ust. 2 ustawy, iż gmina, posiadająca mieszkaniowy zasób, zobowiązana jest do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców konkretnej gminy. Ustawodawca zatem określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń – w myśl art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy – mieszkańcy gminy mający „niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe” i prowadzący gospodarstwa domowe o „niskich dochodach”. Jednocześnie Ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Chodzi tu naturalnie o wskazanie granicy maksymalnej osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec konkretnej gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. Poza

przesłanką niskiego dochodu i pozostawiania mieszkańcem gminy Ustawodawca wprowadził także przesłankę posiadania „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. Zatem członkostwo danej wspólnoty samorządowej oraz niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe kształtują, istotne z punktu widzenia jednostki, prawo najmu lokalu mieszkaniowego z gminnego zasobu. Rada gminy nie może zatem postanowić na przykład, że prawo najmu nie przysługuje osobie, która posiada tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego czy też posiada dwa lub więcej mieszkań (norma taka modyfikuje znaczenie „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych” z art. 4 ust. 2 ustawy). Z całą stanowczością należy podkreślić, że przesłanka „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych” ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie lub tytuł prawny do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. Mogą być te tytuły obciążone wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym, czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. 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. Niedopuszczalne jest zatem w świetle dyspozycji przepisu art. 4 ust. 1 ustawy stanowienie o innych kryteriach, ograniczających prawo do ubiegania się o gminny lokal. Postanowienia § 6 ust. 1 pkt 1, 2, 3 czy § 22 ust. 2, ust. 3 uchwały mogą stanowić kryteria pierwszeństwa w przyznawaniu prawa do lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Jeleniej Góry, ale nie mogą stanowić ogólnych zasad, bowiem krąg uprawnionych określił Ustawodawca.

Rada gminy, na podstawie przepisu art. 21 ust. 3 nie może ograniczyć kręgu tych osób, między innymi poprzez wprowadzenie dodatkowych wymogów naruszających konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP). 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 uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca 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. Rada nie może ograniczać, poza ustawowymi wymogami, kręgu osób ze wspólnoty mieszkaniowej uprawnionych do ubiegania się o najem lokali poprzez zamknięty katalog osób, którym Gmina wynajmuje lokale. Ustalenie takiego zamkniętego katalogu uprawnionych do lokali w Mieście Jelenia Góra – 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.

Odnosząc się dodatkowo do § 6 ust. 2 uchwały, wskazać należy, że definicja wspólnoty mieszkaniowej zawarta jest w art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a Rada Miejska Jeleniej Góry nie została, jak wyżej wskazano, upoważniona do określenia, kto takim członkiem wspólnoty jest, a kto nie jest. Z kolei w przypadku zapisu § 22 ust. 3 uchwały jeśli osoby spełnią kryteria ustawowe i przedmiotowej uchwały, to będą miały prawo do ubiegania się o lokal z mieszkaniowego zasobu Miasta Jeleniej Góry, a gospodarujący nim Prezydent Miasta przyzna takie prawo bez konieczności zasięgnięcia opinii Komisji Mieszkaniowej.

Wobec stwierdzenia nieważności § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały należało stwierdzić nieważność fragmentu § 28 ust. 1 do niego się odwołującego.

W załącznikach nr 1 i nr 2 w kryterium – „Zamieszkiwanie na terenie Miasta Jelenia Góra z zamiarem stałego pobytu z tytułu pracy, nauki, lub prowadzenia działalności gospodarczej” uzależniono prawo do ubiegania się o lokal mieszkalny i socjalny i nienaliczanie punktów przy złożonym wniosku o lokal mieszkalny od stałego zameldowania poza granicami administracyjnymi Miasta Jelenia Góra. Dyspozycja normy prawnej art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93, z późn. zm.) stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Nie mówi się tu o zameldowaniu, czyli urzędowym poświadczeniu (zarejestrowaniu) pobytu w określonej miejscowości, ale o faktycznym przebywaniu w określonej miejscowości z zamiarem stałego pobytu (A. Agopszowicz: (red.), Z. Gilowska: *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 43). W podobnym kierunku idzie orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale mieszkającej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej*” (wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, OSS 1996, nr 2, poz. 43). Nawet przy ustalaniu prawa do świadczeń zastrzeżonych tylko dla mieszkańców gminy rozstrzygające znaczenie ma faktyczne zamieszkiwanie, a nie formalne zameldowanie (wyrok NSA z dnia 9 października 2001 r., I SA 1582/01, M. Prawn. 2001, nr 21, s. 1052).

Zameldowanie na pobyt stały nie wystarczy samo przez się do przyjęcia zamieszkiwania w rozumieniu art. 25 Kc. Może ono natomiast stanowić jedną z przesłanek do wyciągnięcia prawidłowego wniosku, a więc ułatwiać jego ustalenie. Niemożność oparcia ustalenia na samym fakcie zameldowania uzasadniona jest chociażby tym, że zamieszkanie jest instytucją prawa cywilnego, podczas gdy zameldowanie – instytucją prawa administracyjnego. Takie też stanowisko zajął Sąd Najwyższy w orzeczeniu z 3 maja 1973 r., I CZ 48/73, stwierdzając, że na podstawie art. 27 § 2 Kpc w związku z art. 25 Kc o ogólnej

właściwości miejscowej sądu nie decyduje miejscowość, w której osoba pozwana jest zameldowana, ale ta miejscowość, w której ona przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w art. 32, że: „1. **Wszyscy są wobec prawa równi.** Wszyscy mają prawo **do równego traktowania** przez władze publiczne. 2. **Nikt nie może być dyskryminowany** w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.”. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”.

Z przepisów prawa wyraźnie wynika, iż członkami wspólnoty są z mocy prawa mieszkańcy gminy (art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) i gmina nie może dyskryminować swych mieszkańców ze względu na kwestię posiadania bądź też nieposiadania stałego zameldowania na jej terenie, jeśli są członkami wspólnoty samorządowej Miasta Jelenia Góra.

Na powyższe naruszenia prawa wskazano w prawomocnym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 18 marca 2009 r. (NK.II.0911-19/168/09) stwierdzającym nieważność uchwały nr 340/XLIV/2009 Rady Miejskiej Jeleniej Góry z dnia 27 stycznia 2009 r. w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Jelenia Góra i kryteriów wyboru osób, z którymi umowy najmu będą zawierane w pierwszej kolejności.

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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

RAFAŁ JURKOWLANIEC