

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 29 października 2008r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	-	Wanda Wiatkowska-Ilków
Sędziowie	Sędzia NSA	- Tadeusz Kuczyński
	Sędzia WSA	- Lidia Serwiniowska /spr./
Protokolant	-	Małgorzata Rutkiewicz

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 8 października 2008r.
sprawy ze skargi Wojewody ██████████
na uchwałę Rady Miejskiej w ██████████
z dnia 31 maja 2007r. nr X/64/07

w przedmiocie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2007 – 2012
oraz trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej
Gminy ██████████

- I. stwierdza nieważność § 3 pkt 12 we fragmencie: „[...] z wyłączeniem mieszkań służbowych”, § 20, § 26, § 31 ust. 5, § 32 ust. 1, ust. 2 oraz § 41 zaskarżonej uchwały;
- II. zasądza od Gminy ██████████ na rzecz Wojewody ██████████ kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem kosztów zastępstwa procesowego;
- III. orzeka, że w zaskarżonej części uchwała nie podlega wykonaniu.

UZASADNIENIE

Wojewoda [REDAKTOWANE] na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /tj.Dz.U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm./ oraz art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm./ jako organ nadzoru wniósł skargę o stwierdzenie nieważności § 3 pkt 12 we frag. „z wyłączeniem mieszkań służbowych”, § 20, § 26, § 31 ust. 5, § 32 ust. 1 i ust. 2, § 41 uchwały nr [REDAKTOWANE] Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] roku w sprawie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2007-2012 oraz trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej Gminy [REDAKTOWANE]

Organ nadzoru w toku badania legalności uchwały uznał, iż:

- § 3 pkt 12 we fragm. „z wyłączeniem mieszkań służbowych” w sposób istotny narusza przepis art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego /Dz.U. z 2005r. Nr 31 poz. 266 ze zm./ - zwanej dalej ustawą,
- § 26 w sposób istotny narusza przepis art. 4 ustawy,
- § 20, § 32 ust. 1 i ust. 2, § 41 w sposób istotny naruszają przepis art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym /Dz.U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 ze zm./ i przepis art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy,
- § 31 ust. 5 w sposób istotny narusza przepis art. 21 ust. 3 pkt 5 oraz przepis art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W uzasadnieniu skargi podano, co następuje:

W § 3 pkt 12 Rada uchwaliła, że ilekroć w uchwale jest mowa o „zasobie mieszkaniowym – należy przez to rozumieć mieszkaniowy zasób gminy [REDAKTOWANE] z wyłączeniem mieszkań służbowych”.

Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, mieszkaniowy zasób gminy stanowią 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. W przytoczonym wyżej przepisie uchwały Rada Miejska dokonała modyfikacji definicji ustawowej, stwierdzając że mieszkania

służbowe nie wchodzą w skład mieszkaniowego zasobu gminy, co jest sprzeczne z treścią ustawy i stanowi istotne naruszenie prawa, albowiem Rada Gminy nie posiada kompetencji do modyfikacji przepisów ustaw.

Zgodnie bowiem z przytoczonym wyżej przepisem ustawy do mieszkaniowego zasobu gminy należą wszystkie 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.

W § 26 postanowiono, że „warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego dotyczą osób, które zamieszkują w lokalu, w którym na osobę przypada mniej niż 5,0m² powierzchni mieszkalnej”.

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”. Z kolei na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy: „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".

Z przepisów tych wyraźnie wynika, iż 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 Miejska/ może ograniczyć krąg mieszkańców uprawnionych do najmu lokalu na czas nieoznaczony bądź lokalu socjalnego, poprzez określenia 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.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustawodawca w przepisach ustawy posługuje się dwoma pojęciami: w art. 4 ust. 2 ustawy mowa jest o ciążącym na gminie obowiązku „zaspokajania potrzeb mieszkaniowych" gospodarstw domowych o niskich dochodach, z kolei w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy mowa jest o „warunkach zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy".

Należy zgodzić się ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 26 stycznia 2006 r. sygn. akt. IVSA/Wr. 436/04 /Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2007 r. Nr 4, poz. 21/, cyt.: „Rada gminy nie dokonała ustalenia kryteriów pierwszeństwa, o jakich mowa w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie lokatorów, lecz oznaczyła krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu należącego do mieszkaniowego zasobu gminy. Tymczasem krąg osób wyczerpująco określa ustawa o ochronie lokatorów w art. 4 ust.1. Jak wynika z treści tego przepisu, uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie "kryterium dochodowe"."

Skoro bowiem cytowany już art. 4 ust. 2 ustawy stanowi, że 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, natomiast art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy nakazuje określić w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, to należy wyprowadzić wniosek, iż spełnienie tych dwóch i tylko tych dwóch warunków uprawnia do starania się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.

Dalej należy zauważyć, iż rada gminy nie została upoważniona do określenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Co do lokali mieszkalnych krąg ten wyznacza cytowany art. 4 ust. 2 ustawy, a co do lokali socjalnych - 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”.

Nadto, jak słusznie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 grudnia 2006 r. sygn. akt IVSA/Wr 540/06 /Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2007 r. Nr 140, poz. 1841/: „Zakres upoważnienia mieszczącego się w art. 21 ust. 3 ustawy nie daje podstawy do wyjaśnienia wyrażenia: „niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe” w treści uchwały.”.

Co do pojęcia „warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy” należy zauważyć, że pojawia się ono dopiero w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy, a więc w przepisach określających elementy, z jakich obligatoryjnie powinna składać się uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali. Podkreślenia wymaga fakt, że art. 21 ust. 3 nakazuje uregulować w takiej uchwale nie tylko kwestie związane z ubieganiem się o najem lokalu, ale także kwestie dotyczące osób, które lokal z gminnego zasobu już wynajmują.

Na tle art. 21 ust. 3 pkt 1 rada gminy powinna określić m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu. Obniżki czynszu dotyczyć mogą zarówno osób starających się o lokal z gminnego zasobu, jak i wynajmujących już taki lokal. Nie można bowiem wykluczyć, że

dochód osoby, która wynajmuje lokal od gminy, mógłby się obniżyć do takiego poziomu, który uprawniałby do zastosowania wobec tej osoby obniżki czynszu. Dalej art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy nakazuje określić w uchwale „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”. Bez wątplenia przepisy te dotyczą również osób, które są już najemcami lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego.

W ocenie Wojewody [REDAKTOWANE] pojęcie „warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy” również dotyczy osób, które są już najemcami lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Warunki kwalifikujące wnioskodawcę do poprawy to warunki, jakimi charakteryzuje się wynajmowany lokal, a które ze względu na przyjęte w uchwale przesłanki, kwalifikują się do poprawy. Przykładowo można tu wymienić sytuację, w której osoba niepełnosprawna zamieszkuje w pomieszczeniu znajdującym się wysoko w budynku, sytuację, w której w wyniku urodzenia się kolejnego dziecka doszło do przegęszczenia w lokalu itp. Sytuacje te uzasadniałyby przyznanie najemcy innego lokalu z gminnego zasobu, który to lokal byłby bardziej dostosowany do indywidualnej sytuacji najemcy.

W judykaturze nie budzi wątpliwości fakt, że kryteria uprawniające do lokalu socjalnego określone zostały w ustawie, a to w cytowanym już art. 23 ust. 2. W tym miejscu zwraca uwagę wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2007 r. sygn. akt I OSK 101/07 /OwSS 2007/3/58/, cyt.: „Przepis art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego /Dz. U. Nr 71, poz. 733 z późn. zm./ stanowi, że umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta z osobą, która nie posiada 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 ustawy.”. Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 października 2006 r. sygn. akt IVSA/Wr 437/06 /Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego z 2007 r. Nr 286, poz. 3579/: „W przepisie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego /Dz. U. Nr 71, poz. 733 z późn. zm./ ustawodawca dokładnie określił kryteria, jakie muszą

spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne. W tej sytuacji kryterium interesu społeczności lokalnej, jako niewymienione w wyżej wymienionym przepisie ustawy, nie może być podstawą przyznania lokalu socjalnego dla osób niespełniających jednocześnie przesłanek ustawowych, tj. braku tytułu prawnego do lokalu oraz odpowiedniego kryterium dochodowego.

Skoro zatem wyraźnie dostrzega się, iż przesłanki uprawniające do ubiegania się o lokal socjalny określone zostały wyczerpująco w ustawie, należy również stanowczo stwierdzić, że identycznie rzecz się ma co do kryteriów uprawniających do ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego.

Podkreślić jeszcze raz należy, iż, w świetle powołanych przepisów ustawy, ustalenie, przez radę gminy, dodatkowych (pozaustawowych) przesłanek zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego z mieszkaniowego zasobu gminy, jest niedopuszczalne.

§ 20 uchwały stanowi, że „czynsz najmu płacony jest z góry do 10 dnia każdego miesiąca na konto wskazane przez Wynajmującego, z wyjątkiem przypadków, gdy strony pisemnie ustaliły zmianę terminu i formy płatności”.

§ 32 ust. 1 uchwały stanowi, że „umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na jeden rok”. „Umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta na kolejne okresy roczne jeżeli najemca spełnia warunki określone w § 25 niniejszej uchwały”.
/§ 32 ust. 2 uchwały/.

W § 41 Rada Miejska uchwaliła, że „1. Osoby nabywające prawo najmu lokalu po zgonie najemcy z mocy art. 691 kodeksu cywilnego zawierają umowę najmu na podstawie „poświadczenia” Burmistrza potwierdzającego nabycie prawa najmu. 2. Osoby sprawujące opiekę nad najemcą lokalu do chwili jego śmierci i spełniające warunki określone w art. 31 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nabywają prawo najmu lokalu po zgonie najemcy, na podstawie „Poświadczenia” Burmistrza potwierdzającego nabycie prawa najmu”.

Art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do zadań organu wykonawczego gminy - wójta, burmistrza, prezydenta miasta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym /art. 30 ust. 2 pkt. 3 ustawy/ w skład którego wchodzi własność oraz inne prawa majątkowe gminy /art. 43 ustawy o samorządzie gminnym/. Z kolei przepis art. 31 tejże ustawy stanowi, że

wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy i reprezentuje ją na zewnątrz /art. 31 ustawy/. Przepisy te wskazują na dominującą rolę organu wykonawczego gminy - wójta /burmistrza, prezydenta miasta/ w zakresie gospodarowania nieruchomościami. To wójt zawiera umowy najmu w imieniu gminy i ustala elementy przedmiotowo istotne tych umów, w tym również, na jaki okres umowa może zostać zawarta i kiedy ma być płacony czynsz.

Rada gminy, jako organ stanowiący podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, został wyposażony w określone kompetencje w zakresie gospodarowania mieniem gminy.

Według art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” ustawy, organ stanowiący posiada uprawnienie do określania zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Oprócz kompetencji określonej w art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym organ stanowiący gminy, na podstawie art. 40 ust. 2 pkt. 3 tejże ustawy, ma prawo określania, w formie aktu prawa miejscowego, zasad zarządu mieniem gminy.

Ponadto na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, rada gminy ma prawo współdziałania, w określonym zakresie, z organem wykonawczym gminy.

Jednakże należy stwierdzić, iż wskazane uprawnienia organu stanowiącego są jedynie wyjątkami od zasady przyznającej wójtowi pierwszeństwo w gospodarowaniu i zarządzaniu mieniem komunalnym. W odniesieniu zaś do wyjątków nie należy stosować wykładni rozszerzającej.

W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym treść upoważnienia określonego w art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. „a” oraz art. 40 ust. 2 pkt. 3 ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy nie posiada kompetencji do regulowania w akcie prawa miejscowego terminów zapłaty czynszu najmu czy wskazywania okresu na jaki

umowa najmu może zostać zawarta. Przedmiotowe postanowienia może zawierać jedynie umowa, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do dokonywania czynności w wymienionym zakresie będzie wójt - jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Natomiast wprowadzenie przedmiotowych zapisów do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przyznanej w art. 21 ust. 1 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowych zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przez organ stanowiący gminy i wkroczenie w zakres kompetencji wójta, co należy ocenić jako istotne naruszenie prawa.

Przepis art. 691 § 1 k.c. stanowi, 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”. Przepis ten wskazuje wyraźnie, że osoby te wstępują w stosunek najmu z mocy prawa.

Analizując wskazane w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnienie Rady Gminy do stanowienia prawa wskazać należy, że 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 /.../".

W świetle powyższych rozważań uzależnienie przez Radę Gminy „zawarcia umowy najmu" /§ 41 ust. 1 uchwały/ lub „nabycia prawa najmu" od uzyskania „poświadczenia" Burmistrza należy uznać za modyfikację przepisu art. 691 § 1 k.c. co stanowi istotne naruszenie prawa.

§ 31 ust. 5 uchwały stanowi, że „Sposób działania Komisji określa regulamin ustalony przez Burmistrza".

Przepis art. 21 ust. 3 pkt. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego stanowi, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej.

Poddanie kontroli społecznej oznacza powołanie organu mającego realizować i urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej. Organ taki może być wyłącznie organem kontrolnym /opiniującym/, współdziałającym z organami uprawnionymi przy realizacji zadań ustawowych.

Zgodnie z treścią przepisu sposób kontroli społecznej należy określić w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Rada Miejska nie ma upoważnienia do subdelegacji przyznanej jej kompetencji na rzecz wójta /burmistrza, prezydenta miasta/. Należy bowiem podkreślić, że uchwalanie zasad wynajmowania lokali należących do zasobu mieszkaniowego gminy należy do wyłącznej właściwości rady, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym. Oznacza to, że jeżeli w innej ustawie stanowienie w określonej sprawie zostało zastrzeżone do kompetencji rady gminy, to sprawa ta należy do wyłącznej właściwości rady gminy w rozumieniu art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym (wyr. NSA z 16 IV 1993 r., II SA 126/92). Wyłączność rady w określonych sprawach oznacza, że kompetencja do załatwienia danej sprawy nie może być przez radę scedowana na żaden inny organ, w szczególności na wójta gminy (wyr. NSA z 4 I 1991 r., III SA 978/90). Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że § 31 ust. 5 został

wydany z istotnym naruszeniem przepisu art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w [REDAKTOWANE] wniosła o jej oddalenie w części dotyczącej stwierdzenia nieważności § 20, § 26, § 32 ust. 1 i ust. 2, § 41 uchwały. W odniesieniu do zapisów § 3 pkt 12, § 31 ust. 5 uchwały organ uznał zarzuty skarżącego.

W odniesieniu do zarzutów skargi organ stanowiący podał, że:

- § 3 pkt. 12 fragment „z wyłączeniem mieszkań służbowych” - stwierdzenie nieważności uznaje za zasadne,
- § 20, § 32 ust. 1 i ust. 2, § 41 - zapisy § 20 zostały przeniesione z uchwały nr [REDAKTOWANE] Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] r. w sprawie ustalenia zasad polityki czynszowej. Zapisy § 32 ust. 1 i ust. 2 i § 41 zostały również przeniesione z uchwały nr [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE]. Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy [REDAKTOWANE], ze zmianami w uchwałach nr [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE], oraz [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE].

Organ gminy nie podziela stanowiska skarżącego, że zapisy § 41 uchwały uzależniają nabycie prawa do wstąpienia w stosunek najmu na podstawie art.691 § 1 kc ograniczają prawa osób uprawnionych. Intencją tego zapisu było i jest zaledwie potwierdzenie faktu nabycia prawa i ma charakter jedynie porządkowy, a jego celem wskazanie z imienia i nazwiska osoby, która prawo nabyła.

Przeniesienie wymienionych przepisów prawa miejscowego, związane jest z kontynuacją polityki Gminy w zakresie gospodarki mieszkaniowej jak również zapewnieniem stabilności prawa miejscowego, które od wielu już lat obowiązuje w gminie.

§ 26 - w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego /Dz.U. Nr 71, poz. 733 z późn. zm./ ustawodawca nakłada na gminę obowiązek określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy i wymienia co te zasady w szczególności powinny zawierać. Nie jest to więc katalog zamknięty. Rada Miejska w [REDAKTOWANE] w § 26 uchwały określiła warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego i

lokalu socjalnego, mając na uwadze wielkość posiadanego zasobu mieszkaniowego jak również kontynuację zapisów wyrażonych w obowiązującej od 2001 roku uchwały gdzie taka zasada została określona dla osób ubiegających się o lokal mieszkalny.

§ 31 ust. 5 - rada zobowiązuje się do wprowadzenia Komisji Mieszkaniowej do zapisów uchwały.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie przy czym w świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podejmując akt prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

W dniu [REDAKTOWANE] roku Rada Miejska w [REDAKTOWANE] podjęła uchwałę nr [REDAKTOWANE] w sprawie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w latach 2007-2012 oraz trybu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej Gminy [REDAKTOWANE].

Powyższa uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego /tj.Dz.U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm./ . W świetle tych przepisów rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

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 pełni należy podzielić zarzuty jakie organ nadzoru zawarł w skardze na powyższą uchwałę odnoszące się do §§ 3 pkt 12, 26, 20, 31 ust. 5, 32 ust. 1 i ust. 2 oraz 41. Tym bardziej, że Rada Miejska w [REDACTED] uznała te zarzuty za zasadne w części odnoszącej się do §§ 3 pkt 12 i 31 ust. 5.

Przechodząc do dalszych rozważań należy stwierdzić, iż powodem eliminowania uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego jest ich sprzeczność z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa; sprzeczność taka natomiast uwidacznia się kiedy porównuje się podważane przez organ nadzoru postanowienia uchwały z konkretnymi przepisami ustawy o samorządzie gminnym a także ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

I tak postanowienie § 3 pkt 12 powyższej uchwały jest oczywiście sprzeczne z przepisami art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów /.../. Wystarczy bowiem porównać uchwałę w tej części, wyłączając mieszkania służbowe z mieszkaniowego zasobu gminy, który został zdefiniowany w przywołanym przepisie

ustawy o ochronie praw lokatorów /.../. W żadnym bowiem miejscu zwłaszcza w tym przepisie ustawodawca nie upoważnił gminnego prawodawcy do wyłączenia mieszkań służbowych z tego rodzaju zasobu.

Podobnie analizując szczegółowo przepisy o ochronie praw lokatorów /.../ trzeba dojść do wniosku, że § 26 w sposób nieuprawniony wprowadza regułę wyłączającą wnioskodawców z grona osób ubiegających się o lokal mieszkalny lub socjalny wówczas, gdy zamieszkują one w lokalu, w którym na osobę przypada mniej niż 5m² na osobę. Należy podzielić to zapatrywanie, że jedynym kryterium jest kryterium niskich dochodów /por. art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorskich /...//.

Przechodząc zaś do kolejnego zagadnienia:

Jeśli organ gminy sposób działania komisji pozostawia do określenia przez burmistrza w regulaminie /§ 31 ust. 5 uchwały/ również wchodzi w sprzeczność z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów /.../, który stanowi, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieokreślony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej co stanowi domenę rady gminy /art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym/ a nie jej organu wykonawczego jakim jest burmistrz. Wreszcie końcowe postanowienia /§§ 20, 32 ust. 1 i ust. 2, 41/ uchwały kwestionowane przez organ nadzoru nie mają podstawy prawnej, gdyż i w tym miejscu należy się zgodzić z Wojewodą ██████████, iż rada gminy nie ma uprawnienia do określania w tego rodzaju akcie prawnym ani terminów zapłaty czynszu najmu ani ustalania okresu zawarcia umowy najmu. /art. art. 30 ust. 2 pkt 3, 43, 31 ustawy o samorządzie gminnym/.

Problematyka zaś wstąpienia w stosunek najmu regulowana jest całościowo w art. 691 § 1 k.c. 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”.

Reasumując, zarzuty skargi należało uwzględnić orzekając, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi /Dz.U. Nr 153, poz. 1270 ze zm./, jak w sentencji wyroku.

Orzeczenie o kosztach znajduje umocowanie w art. 200 powyższej ustawy.

Ze względu na treść rozstrzygnięcia Sąd orzekł, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt 1 nie może być wykonana /art. 152 powołanej ustawy/.