

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 12 sierpnia 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Jolanta Sikorska
Sędziowie	Sędzia NSA Henryk Ożóg (spr.) Sędzia WSA Wanda Wiatkowska- Ilków
Protokolant	Asystent sędziego Aleksandra Siwińska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 12 sierpnia 2010 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Szklarskiej Porębie

z dnia 26 lutego 2010 r. nr XLVI/552/2010

w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Szklarska Poręba

I. stwierdza nieważność: § 2 pkt 1 lit „a” w części dotyczącej „osób stale zameldowanych w tym lokalu w okresie nie krótszym niż 5 lat przed datą złożenia wniosku”; § 2 pkt 1 lit „e” w części dotyczącej osób, które „przed umieszczeniem w placówce były zameldowane na terenie miasta Szklarska Poręba”; § 3 ust. 2 i ust. 3; § 5 ust. 2, ust. 4 i ust. 5; § 6 ust. 2; § 8 ust. 1 pkt 1 zd. II; § 8 ust. 1 pkt 2 zd. II; § 9 ust. 3; § 13 ust. 3; § 14; § 15 ust. 2 i ust. 3; § 16 ust. 2 i ust. 4 w części: „ przez właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego”, oraz ust. 5 w części: „o czym właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie niezwłocznie poinformuje wnioskodawcę”; § 17 ust. 4; § 22 ust. 2; § 23 ust. 1 w części: „albo w drodze pisemnego przetargu nieograniczonego” oraz ust. 3, ust. 4, i ust. 5; § 24;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w części określonej w pkt I wyroku nie podlega wykonaniu.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Miejska w Szklarskiej Porębie, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.); dalej ustawa o samorządzie gminnym 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 (Dz.U. z 2005 r., nr 31, poz. 266 ze zm.); dalej ustawa o ochronie praw lokatorów, podjęła w dniu 26 lutego 2010 r. uchwałę nr XLVI/552/2010 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Szklarska Poręba. Wojewoda Dolnośląski, pismem z dnia 23 kwietnia 2010 r., nr NK.II.DC.0914-7/10, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wniósł o stwierdzenie nieważności § 2 pkt 1 lit. a tej uchwały we fragmencie: „stale zameldowanych w tym lokalu w okresie nie krótszym niż 5 lat przed datą złożenia wniosku”, § 2 pkt 1 lit. e we fragmencie: „a przed umieszczeniem w placówce były zameldowane na terenie miasta Szklarska Poręba”, § 3 ust. 2 i ust. 3, § 5 ust. 2, ust. 4 i ust. 5, § 6 ust. 2, § 8 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „Koszty przebudowy takiego lokalu lub pomieszczenia obciążają najemcę i nie przysługuje mu roszczenie o ich zwrot”, § 8 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „Koszty przebudowy obciążają najemców tych lokali i nie przysługuje im roszczenie o ich zwrot”, § 9 ust. 3, § 13 ust. 3, § 14, § 15 ust. 2 i ust. 3, § 16 ust. 2, ust. 4 we fragmencie: „przez właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego” i ust. 5 we fragmencie: „o czym właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie, niezwłocznie pisemnie informuje wnioskodawcę”, § 17 ust. 4, § 22 ust. 2, § 23 ust. 1 we fragmencie: „albo w drodze pisemnego przetargu nieograniczonego”, ust. 3, ust. 4 i ust. 5, § 24 wymienionej wyżej uchwały. Organ nadzoru zarzucił, iż:I. § 2 pkt 1 lit. a uchwały we fragmencie: „stale zameldowanych w tym lokalu w okresie nie krótszym niż 5 lat przed datą złożenia wniosku”, § 2 pkt 1 lit. e we fragmencie: „a przed umieszczeniem w placówce były zameldowane na terenie miasta Szklarska Poręba” oraz § 3 ust. 2 i ust. 3 w sposób istotny naruszają art. 4 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów;II. § 5 ust. 2, ust. 4 oraz ust. 5 uchwały w sposób istotny naruszają art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów;III. § 6 ust. 2, § 8 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „Koszty przebudowy takiego lokalu lub pomieszczenia obciążają najemcę i nie przysługuje mu roszczenie o ich zwrot”, § 8 ust. 1 pkt 2 we fragmencie: „Koszty przebudowy obciążają najemców tych lokali i nie przysługuje im roszczenie o ich zwrot”, § 13 ust. 3, § 24 uchwały w sposób istotny naruszają art. 3531 Kodeksu cywilnego w związku z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów;IV. § 14, § 16 ust. 2, ust. 4 we fragmencie: „przez właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego”, ust. 5 we fragmencie: „o czym właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie, niezwłocznie pisemnie informuje wnioskodawcę”, § 17 ust. 4 w sposób istotny naruszają art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 33 ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;V. § 15 ust. 2 i 3 uchwały w sposób istotny narusza art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów;VI. § 22 ust. 2 uchwały w sposób istotny narusza art. 519 § 1 Kodeksu cywilnego oraz art. 5, art. 6, art.

9 ust. 5 i 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, VII. § 23 ust. 1 we fragmencie: „albo w drodze pisemnego przetargu nieograniczonego”, ust. 3, ust. 4 oraz ust. 5 uchwały w sposób istotny naruszają art. 7 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Nadto podniósł, że należy stwierdzić nieważność § 9 ust. 3 zaskarżonej uchwały z uwagi na jego bezprzedmiotowość, gdyż odsyła on do § 19 ust. 2, którego uchwała nie zawiera. Jak wskazał Wojewoda Dolnośląski, Rada Miejska w § 2 zaskarżonej uchwały zawarła definicje, którymi posługuje się w uchwale. I tak, w pkt 1 ustaliła, że przez osoby znajdujące się w trudnych warunkach mieszkaniowych, rozumie się osoby i ich rodziny wspólnie ubiegające się o najem lokalu mieszkalnego: „a) zamieszkujące w lokalu o powierzchni niższej od normy minimalnej, to jest takim lokalu, w którym na 1 osobę spośród wszystkich osób stale zameldowanych w tym lokalu w okresie nie krótszym niż 5 lat przed datą złożenia wniosku przypada: - mniej niż 5 m² powierzchni pokoi, w przypadku gospodarstwa wieloosobowego, - mniej niż 10 m² powierzchni pokoi, w przypadku gospodarstwa jednoosobowego, „e) opuszczające dom dziecka, inną placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub rodzinę zastępczą w związku z uzyskaniem pełnoletniości i są pełnymi sierotami, bądź nie mają możliwości powrotu do rodziny, a przed umieszczeniem w placówce były zameldowane na terenie miasta Szklarska Poręba. W § 3 zaskarżonej uchwały, Rada natomiast postanowiła, że: „2. Umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego miasta mogą być zawierane z osobami pełnoletnimi, które spełniają łącznie następujące warunki: 1) nie posiadają tytułu prawnego do innej nieruchomości, 2) posiadają zameldowanie na pobyt stały na terenie miasta Szklarska Poręba, a w przypadku jego braku, potwierdzenie, że ostatnie zameldowanie na pobyt stały było w Szklarskiej Porębie, 3. Osoby, które w okresie 10 lat przed złożeniem wniosku o wydanie skierowania do zawarcia umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego miasta, zbyły lokal mieszkalny będący ich własnością nie uznaje się za osoby znajdujące się w trudnych warunkach mieszkaniowych, bez względu na wysokość osiąganego dochodu”. Powołanymi przepisami uchwały Rada Miejska określiła krąg osób, którym służy prawo starania się o lokal wchodzący w skład mieszkaniowego zasobu miasta Szklarska Poręba. Regulując zasady wynajmowania lokali, Rada Miejska zrealizowała upoważnienie zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym 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; 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. Ustawodawca przyznając Radzie tę kompetencję, w art. 21 ust. 3 tej ustawy postanowił, że 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. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, zamieszczając w przedmiotowej uchwale zaskarżone regulacje, Rada naruszyła w sposób istotny art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym ustawodawca określił osoby posiadające prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Z przywołanego bowiem przepisu wynika, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1). 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 (ust. 2). Ustawodawca zatem zakreślił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą do niego - w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Dlatego też należy przyjąć, iż krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony, bowiem ustawa nie wprowadziła innych ograniczeń ani też nie dała radzie gminy możliwości ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkalny z gminnego zasobu. Uzależnienie zaś takiego uprawnienia od innego, nie przewidzianego w ustawie kryterium, w tym przypadku zameldowania na pobyt stały, posiadania tytułu prawnego do innej nieruchomości czy też sprzedaży lokalu mieszkalnego w okresie 10 lat przed złożeniem wniosku o zwarcie umowy najmu lokalu bez względu na wysokość osiąganego dochodu, wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego dla rady gminy i w takim przypadku jest to działanie bezprawne. Jak dalej zarzuca Wojewoda Dolnośląski, niedopuszczalne jest uregulowanie uchwały odnoszące się do posiadania zameldowania na pobyt stały. Rada Miejska nie może również postanowić, że prawo najmu przysługuje osobie, która nie posiada tytułu prawnego do innej nieruchomości, gdyż norma taka byłaby równoznaczna z modyfikacją znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych z art. 4 ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, że przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie bowiem tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym, czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego, może też zaistnieć sytuacja, gdy właściciel lokalu mieszkalnego, zmuszony trudną sytuacją

materialną, przeniósł własność lokalu na inną osobę, pozostając jednocześnie bez środków na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jednego z kryteriów 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. Ponadto, ograniczenie wprowadzone przez Radę, a odnoszące się do osób, które w okresie 10 lat przed złożeniem wniosku o wydanie skierowania do zawarcia umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego miasta, zbyły lokal mieszkalny będący ich własnością nie uznaje się za osoby znajdujące się w trudnych warunkach mieszkaniowych, bez względu na wysokość osiąganego dochodu, uznać należy jako bezprawne. 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 mieszkańiec 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. Poza przesłanką niskiego dochodu i pozostawania mieszkańcem gminy prawodawca wprowadził także przesłankę posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. W odróżnieniu od przesłanki wysokości osiąganego dochodu, której konkretyzację powierzono radzie gminy mocą art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, rada gminy nie ma jakiegokolwiek upoważnienia, ażeby w tekście uchwały decydować, że nie uznaje się za osoby znajdujące się w trudnych warunkach mieszkaniowych, bez względu na wysokość dochodu, osób, które w okresie 10 lat przed złożeniem wniosku zbyły lokal będący ich własnością. Bez podstawy prawnej jest zatem, w świetle dyspozycji przepisu art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, stanowienie o innych kryteriach, ograniczających prawo do ubiegania się o gminny lokal. Postanowienia zaskarżonych regulacji uchwały mogą stanowić kryteria pierwszeństwa w przyznawaniu prawa do lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Szklarska Poręba, ale nie mogą stanowić ogólnych zasad, bowiem krąg uprawnionych określił ustawodawca. Gmina realizując przypisane jej zadanie własne „tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej” nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, wyłączać z grona członków wspólnoty osób, które nie posiadają zameldowania stałego czy czasowego, posiadają tytuł prawny do innej nieruchomości, czy zbyły lokal mieszkalny w okresie 10 lat przed złożeniem wniosku. Unormowania tej treści są sprzeczne również z definicją wspólnoty samorządowej, którą w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy, bez względu na okres zamieszkiwania na jej terenie. Analizowane przepisy godzą ponadto w zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa, usankcjonowaną w art. 32 Konstytucji RP. Podobne stanowisko w tym zakresie prezentuje judykatura (zob. wyroki: NSA z 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541; WSA z 12

kwietnia 2006 r., II SA/Go 605/06, LEX nr 322213; WSA z dnia 24 października 2007 r., IV SA/Wr 432/07; WSA z dnia 17 czerwca 2009 r., IV SA/Wr 597/08). Z kolei, mocą § 5 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 zaskarżonej uchwały Rada ustaliła następujące zasady przyznawania lokali socjalnych: „2. Przez osoby, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały zaspokojone, rozumie się za wyjątkiem osób, o których mowa w § 3 ust. 3, osoby spełniające jeden z poniższych warunków: 1) bezdomne lub przebywające w schroniskach dla bezdomnych lub innych placówkach tego typu, nie wskazujące żadnego adresu zamieszkania, jeżeli nie posiadają tytułu prawnego do innej nieruchomości, 2) opuszczające zakłady karne, jeżeli posiadają zameldowanie na pobyt stały na terenie miasta Szklarska Poręba, a w przypadku jego braku, potwierdzenie, że ostatnie zameldowanie na pobyt stały było w Szklarskiej Porębie.” „4. Umowy najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas nie dłuższy niż 3 lata z zastrzeżeniem ust. 5.5. Z osobami: 1) które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego, 2) które utraciły lokal w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy, pożaru, 3) wymienionymi w § 5 ust. 2 pkt 1 i 2 - umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na okres 1 roku.” Powyższą regulację należy uznać za modyfikację normy ustawowej. Ustawodawca w art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi: 1. Umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. 2. 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. 3. Umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2. 4. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Zatem, zgodnie z ustawą, uprawnienie do wynajęcia z gminnego zasobu mieszkaniowego lokalu socjalnego przysługuje osobom, które spełniają dwie i tylko dwie przesłanki: nie mają tytułu prawnego do lokalu oraz spełniają kryterium dochodowe określone przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Uprawnienie takie przysługuje również osobom określonym w art. 14 ust. 1 ustawy, z tym, że do osób tych nie stosuje się wymogów z art. 23 ust. 2 ustawy. Rada nie jest zatem uprawniona do wprowadzania do uchwały innych wymogów w postaci odesłania do stworzonych przez Radę definicji osób, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały zaspokojone. Takie działanie Rady należy uznać za niedopuszczalne i naruszające w istotny sposób art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Również wyznaczenie przez Radę okresu, na jaki zawarta ma zostać umowa najmu lokalu socjalnego, uznać należy za modyfikację normy ustawowej. Ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, natomiast w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze tej ustawy zawarto przepis kompetencyjny, który jednoznacznie upoważnia gminę do

przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Ustalenie przez Radę Gminy arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy. W ocenie organu nadzoru, Rada nie miała kompetencji do modyfikowania nomy ustawowej w tym zakresie. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Z kolei § 6 ust. 2 uchwały stanowi: „Miasto Szklarska Poręba pokrywa koszty przeprowadzki do lokalu zamiennego w przypadkach określonych w ust. 1.” W § 8 uchwały, Rada natomiast ustaliła, że: „1. W celu likwidacji lokali lub pomieszczeń niesamodzielnych dopuszcza się możliwość zawarcia umowy najmu na ten lokal lub pomieszczenie, na czas nieoznaczony: 1) z najemcą lokalu pozostającego w bezpośrednim sąsiedztwie lokalu lub pomieszczenia niespełniającego warunków technicznych do wynajęcia jako lokal samodzielny. Koszty przebudowy takiego lokalu lub pomieszczenia obciążają najemcę i nie przysługuje mu roszczenie o ich zwrot. 2) ze współnajemcami lokalu, którzy za uprzednią zgodą Burmistrza Szklarskiej Poręby, dokonali podziału zajmowanego lokalu na dwa samodzielne lokale mieszkalne na podstawie dokumentów dopuszczających techniczną możliwość podziału. Koszty przebudowy obciążają najemców tych lokali i nie przysługuje im roszczenie o ich zwrot.” Natomiast w § 13 ust. 3 zaskarżonej uchwały postanowiono, iż: „Burmistrz Szklarskiej Poręby może wyrazić zgodę na zamianę lokali w przypadku występowania zaległości czynszowych związanych z zajmowanym lokalem, jeżeli osoba otrzymująca w wyniku zamiany lokal dłużnika dokona spłaty częściowego lub całego zadłużenia wraz z odsetkami, poprzez jednorazową wpłatę lub rozłożenie na raty.” Przepis § 24 uchwały tymczasem brzmi następująco: „1. Przydział lokalu oraz zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego uzależnione jest od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. 2. Wysokość kaucji stanowi sześciokrotność miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. 3. Na wniosek najemcy lokalu, Burmistrz Szklarskiej Poręby może rozłożyć zapłatę kaucji

mieszkaniowej na maksymalnie 6 miesięcznych rat.⁴ W indywidualnych przypadkach, uzasadnionych sytuacją materialną wnioskodawcy Burmistrz może, po uprzednim zaopiniowaniu przez Społeczną Komisję Mieszkaniową oraz Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej obniżyć wysokość kaucji do trzykrotności miesięcznego czynszu lub odstąpić od jej pobierania. Zdaniem Wojewody Dolnośląskiego rozstrzygnięcie przez Radę Miejską o powyższych kwestiach stanowi naruszenie wyrażonej w art. 353 Kodeksu cywilnego tzw. zasady swobody umów. Zgodnie z tym przepisem, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zdaniem organu nadzoru, to najemca oraz dysponent mienia komunalnego, jakim z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym jest burmistrz (lub osoba przez niego upoważniona), jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu kwestie związane z wysokością kaucji zabezpieczającej i inne koszty związane z zawarciem umowy najmu. Rada Miejska, jako podmiot niebędący stroną potencjalnej umowy najmu, nie może narzucać stronom takiej treści umowy, w której arbitralnie decyduje o wysokości kaucji warunkującej zawarcie umowy i obciąża najemcę kosztami przeprowadzki do lokalu zamiennego, kosztami przebudowy lokalu niesamodzielnego, gdyż ustawodawca jej do tego nie upoważnia. Kwestię tę należy, wobec powyższych uwag, pozostawić stronom do umownego uregulowania. W oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa, w tym treść upoważnienia określonego w przepisach ustawy, rada gminy nie posiada kompetencji do regulowania w akcie prawa miejscowego treści stosunków prawnych w zakresie ustalania sztywnej wysokości kaucji zabezpieczającej czy też innych rozliczeń. Przedmiotowe postanowienia może zawierać jedynie umowa najmu zawierana między stronami, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do regulowania wysokości kaucji będzie organ wykonawczy – jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Wprowadzenie przedmiotowych regulacji do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy i wkroczenie w zakres kompetencji organu wykonawczego. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 453/06 Sąd stwierdził, że „kwestia cywilnoprawna, jaką jest sprawa zwrotu kaucji mieszkaniowej indywidualnemu najemcy na podstawie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, nie może być przedmiotem aktu prawa miejscowego”. W opinii organu nadzoru podobną argumentację należy zastosować w odniesieniu do ustalenia wysokości kaucji w uchwale będącej aktem prawa miejscowego i innych elementów przedmiotowo istotnych tych umów. Skoro stosunek najmu ma niewątpliwie cywilnoprawny charakter, również wzajemne rozliczenia związane z jego ustaniem mogą stanowić przedmiot umowy stron. Trzeba również wyraźnie podkreślić, że zgodnie z tezą wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 534/96, do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zadań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę

„dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”. Mocą § 14, § 16 ust. 2, ust. 4 we fragmencie: „przez właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego” i ust. 5 we fragmencie: „o czym właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie, niezwłocznie pisemnie informuje wnioskodawcę” oraz § 17 ust. 4 Rada Miejska w Szklarskiej Porębie wkroczyła w zakres uprawnień przysługujących organowi wykonawczemu Gminy Szklarska Poręba i tym samym naruszyła treść art. 30 ust. 2 pkt 2 i art. 33 ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Po myśli przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 26 ust. 1, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2), do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał, pełni on także funkcję kierownika urzędu gminy (art. 33 ust. 3) i z tego tytułu wykonuje za urząd, jako pracodawcę, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Regulamin określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne urzędu gminy. W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, wyżej wskazane postanowienia uchwały należą do zakresu regulaminu organizacyjnego urzędu gminy i tam powinny mieć swoją regulację. Organ wykonawczy w zakresie swoich kompetencji jako kierownik urzędu gminy i pracodawca, decyduje, kto będzie zajmował się sprawami mieszkaniowymi w Urzędzie Miasta Szklarska Poręba, zaś z uwagi na upoważnienie do określania sposobu wykonywania uchwał, decyduje, w jaki sposób postanowienia uchwały będą realizowane. W § 15 ust. 2 i 3 uchwała stanowi: „2. Powołanie członków Społecznej Komisji Mieszkaniowej następuje w drodze zarządzenia Burmistrza Szklarskiej Poręby. 3. Regulamin określający tryb pracy Społecznej Komisji Mieszkaniowej określa w drodze zarządzenia Burmistrz Szklarskiej Poręby.” Przepis art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów 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. Zgodnie z jego treścią 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 burmistrza. 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 (wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 1993 r., sygn. akt 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 (wyrok NSA z dnia

4 stycznia 1991 r., sygn. akt III SA 978/90). Treść § 15 ust. 2 i ust. 3 uchwały wskazuje, iż organ stanowiący gminy przekazał całkowicie własną kompetencję prawotwórczą organowi wykonawczemu - Burmistrzowi, cedując na niego nie tylko powołanie komisji, lecz również określenie zakresu i procedury jej działania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym oraz doktrynie ugruntowany jest pogląd, że niedopuszczalne jest przekazywanie pomiędzy organami jednostki samorządu terytorialnego ich ustawowych kompetencji. To Rada Miejska, w przedmiotowej uchwale, winna uregulować szczegółowo po pierwsze tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków obywateli, po wtóre zaś sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Jeżeli wolą Rady było, aby ta kontrola sprawowana była przez społeczny doradczy organ kolegialny - komisję mieszkaniową, powinna w uchwale sprecyzować tryb jej powołania i skład (spośród kogo należy powoływać członków komisji i w jakiej liczbie). Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że § 15 ust. 2 i 3 zaskarżonej uchwały został wydany z istotnym naruszeniem przepisu art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Z kolei w § 22 ust. 2 uchwały, organ stanowiący uzależnił zawarcie umowy najmu z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy od dokonania spłaty całego zadłużenia czynszowego wraz z odsetkami albo spłaty częściowej poprzez rozłożenie zadłużenia na raty oraz nieposiadanie tytułu prawnego do innej nieruchomości. Treść wskazanych przepisów uchwały prowadzi do uzależnienia zawarcia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy od zobowiązania się nowego najemcy do spłaty zaległych należności związanych z danym lokalem, co nie znajduje oparcia w przepisach ustawy. Regulacje zawarte w § 22 ust. 2 uchwały naruszają również szeroko rozumianą swobodę umów jako uprawnienie do kształtowania przez podmioty wiążących je stosunków prawnych. Decyzja o zawarciu umowy opierać się musi na woli stron. Stąd uzależnienie przez organ gminy zawarcia umowy najmu od spłaty długu uznane być powinno za istotne naruszenie art. 519 § 2 Kodeksu cywilnego przez to, że tę wolę stron istotnie ogranicza. W myśl tego przepisu, osoba trzecia może wstąpić na miejsce dłużnika, który zostaje z długu zwolniony (przejęcie długu). Przejęcie długu może nastąpić: 1) przez umowę między wierzycielem a osobą trzecią za zgodą dłużnika; oświadczenie dłużnika może być złożone którejkolwiek ze stron; 2) przez umowę między dłużnikiem a osobą trzecią za zgodą wierzyciela; oświadczenie wierzyciela może być złożone którejkolwiek ze stron; jest ono bezskuteczne, jeżeli wierzyciel nie wiedział, że osoba przejmująca dług jest niewypłacalna. Ponadto, należy podkreślić, iż okoliczności warunkujące dopuszczalność zawarcia umowy najmu lokalu określone zostały, poza art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, także w jej art. 5 i art. 6. W szczególności, zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucji tej nie pobiera się jednak, jeżeli umowa dotyczy najmu lokalu zamiennego lub socjalnego, albo jest zawierana w związku z zamianą lokalu, a najemca uzyskał zwrot kaucji bez dokonania jej waloryzacji. Stanowisko takie prezentuje również Naczelny Sąd Administracyjny, który

w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09 stwierdził, że: „Jakkolwiek bowiem, przepis art. 21 ust. 3 ustawy wskazuje, iż zawarte w nim wyliczenie stosownych okoliczności nie jest wyczerpujące - ustawodawca użył w tym przepisie sformułowania, iż „zasady wynajmowania (...) powinny określać w szczególności”, to jednak ustawowe określenie warunków dopuszczających zawarcie umowy najmu w art. 4 ust. 2 oraz w art. 5, art. 6 i art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów, wyklucza dopuszczalność wprowadzenia przez radę gminy innych jeszcze warunków, szczególnie finansowych, nie mających umocowania w ustawie. Do takich zaś warunków nie znajdujących podstawy w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego należy zobowiązanie przyszłych najemców lokali do uregulowania zaległych należności obciążających lokal, które nie są związane z korzystaniem z tego lokalu przez tych przyszłych najemców”. Do wymogu określonego w § 22 ust. 2 uchwały dotyczącego nieposiadania tytułu prawnego do innej nieruchomości - aktualne pozostaje zaś uzasadnienie do pkt I niniejszej skargi. Z kolei w § 23 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła, że: „1. Lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² mogą być oddawane w najem w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin wielodzietnych, uprawnionych do najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu miasta, spełniających kryteria określone w niniejszej uchwale albo w drodze pisemnego przetargu nieograniczonego.” „3. W przetargu, o którym mowa w ust. 1 przyjmuje się za stawkę wyjściową wyliczony czynsz odpowiadający w stosunku rocznym 3 % wartości odtworzeniowej lokalu. 4. Lokale oddane w najem w drodze przetargu nie mogą być wykorzystywane przez najemcę na cele inne niż mieszkalne oraz nie mogą być przedmiotem zamiany. 5. Regulamin przetargu, o którym mowa w ust. 1 określa Burmistrz Szklarskiej Poręby w drodze zarządzenia.” Rada, w ramach przysługującej jej kompetencji, upoważniona jest do określenia kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Natomiast zaskarżone unormowania § 23 uchwały wydane zostały z naruszeniem przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Uchwalając je Rada Miejska dopuściła możliwość kształtowania wysokości czynszu w mieszkaniach komunalnych o powierzchni powyżej 80 m² w drodze przetargu nieograniczonego, a ostateczną wysokość czynszu uzależniono od wyniku przetargu bez uwzględnienia czynników z art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Nie budzi wątpliwości organu nadzoru fakt, że do lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² zastosowanie mają wszystkie przepisy ustawowe, które dotyczą zasobu mieszkaniowego gminy, w tym art. 7 tej ustawy. Brak jest przy tym podstawy prawnej do wyłączenia tych lokali spod regulacji ustawowych, które obowiązują dla pozostałych lokali komunalnych. Ponadto, przytoczone regulacje zaskarżonej uchwały zezwalające na oddanie w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² mogą doprowadzić do sytuacji, w których najemcami takich mieszkań zostałyby osoby o dobrej, lub bardzo dobrej sytuacji materialnej, których stan majątkowy pozwala na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku. A przecież art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi, że celem przepisów w przedmiocie mieszkaniowego zasobu gminy, jest „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Jednocześnie zaskarżone

przepisy uchwały nie uwzględniają czynników wymaganych przepisem art. 7 ustawy przy ustalaniu ceny najmu lokali o powierzchni przekraczającej 80 m², różnicując w ten sposób szanse na uzyskanie lokalu na niekorzyść osób o niskich zarobkach. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08 (a także w wyroku z 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, LEX nr 164541): „zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu”. Ustalenie zaś przetargu nieograniczonego i jego wyniku jako podstawy do oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² faworyzuje osoby o lepszej sytuacji majątkowej, a dodatkowo uniemożliwia, aby cena najmu takiego lokalu ustalona w drodze przetargu publicznego uwzględniała czynniki wymagane przepisem art. 7 ustawy. Na uwagę w tym miejscu zasługuje orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 stycznia 2010 r., w sprawie sygn. akt I OSK 1467/09, który w uzasadnieniu podniósł, iż: „czynniki określone w przepisie art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) muszą być w każdym przypadku uwzględniane jako przesłanki ustalenia stawki czynszu. Tymczasem, ustalenie czynszu za najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² w drodze przetargu publicznego uniemożliwia jednoczesne uwzględnienie czynników podwyższających lub obniżających jego wysokość. W takiej bowiem sytuacji, (...), wysokość czynszu zostaje uzależniona jedynie od możliwości nabywczych uczestników tej czynności”. Dodatkowo wskazać należy, iż przetarg uregulowany jest przez przepisy Kodeksu cywilnego jako tryb zawarcia umowy, w którym po ogłoszeniu przetargu jego uczestnicy składają oferty, których jak najkorzystniejsze ukształtowanie stanowi przesłankę wyboru oferty przez organizatora. Tym samym, o wyborze najkorzystniejszej oferty decyduje poczyniony przez oferenta rachunek zysków i strat oraz uzyskanych korzyści. W przypadku przetargu, stawka czynszu za 1 m² lokalu komunalnego o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² może różnić się zasadniczo od stawki czynszu za 1 m² mniejszego lokalu o tym samym standardzie i położonego w tym samym budynku. Rada bowiem w § 23 ust. 3 uchwały jedynie ustaliła, że w przypadku przetargu przyjmuje się za stawkę wyjściową wyliczony czynsz odpowiadający w stosunku rocznym 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Nie zostały uwzględnione wszystkie bezwzględnie wiążące kryteria różnicujące stawkę czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu wymienione w art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Rada Miejska swoim działaniem naruszyła przepisy ustawy kompetencyjnej. Jednocześnie, Wojewoda Dolnośląski zwrócił uwagę, iż § 23 ust. 4 stanowi materię umowną, dlatego aktualne w tym zakresie pozostaje uzasadnienie do pkt III niniejszej skargi. Z kolei ustęp 5 § 23 narusza uprawnienia Burmistrza Szklarskiej Poręby, który wykonuje przedmiotową uchwałę i samodzielnie decyduje o tym, w jaki sposób uchwała będzie realizowana (uzasadnienie do pkt IV skargi). W odpowiedzi na skargę Rada Miejska Szklarskiej Poręby wniosła o jej oddalenie. Nadto dodała, że jeśli chodzi o zarzut Wojewody Dolnośląskiego dotyczący § 2 pkt 1 lit. a uchwały,

określiła w nim osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w ubieganiu się o lokal z zasobu mieszkaniowego miasta, przy czym przyznała, że regulacja o „zameldowaniu” być może jest w tym przypadku niewłaściwa, bowiem członkami wspólnoty samorządowej są osoby zamieszkałe na terenie gminy. Odnosząc się do zarzutu stwierdzającego istotne naruszenie przez poszczególne postanowienia uchwały art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów Rada Miejska nie podzieliła poglądu organu nadzoru. W zaskarżonym przepisie określiła bowiem ściśle czas, na który umowy najmu lokalu socjalnego mogą być zawierane. W odniesieniu do treści kolejnego zarzutu, zawartego w punkcie III skargi podała, że przepis ten wprowadziła mając na względzie praktykę lokalną i uwzględniając stan techniczny budynków mieszkalnych oraz możliwości budżetowe miasta. Większość z „odzyskiwanych” lokali mieszkalnych jest w złym stanie technicznym i nie odpowiadającym aktualnym standardom. Niezrozumiałe jest przy tym stanowisko Wojewody Dolnośląskiego kwestionujące przepis § 6 ust. 2 uchwały. Zdaniem organu uchwałodawczego, zarzut oznaczony w skardze jako IV jest również chybiony, bowiem nie podważa uprawnień Burmistrza do określenia sposobu wykonania uchwały. Oczywistym jest, iż do pomocy w wykonywaniu zadań przypisanych organowi wykonawczemu gminy przydany jest mu aparat pomocniczy w postaci urzędu gminy. Burmistrz określając sposób wykonania przedmiotowej uchwały wyznaczy właściwą w sprawach mieszkaniowych komórkę organizacyjną. Z kolei zarzut V, Rada Miejska uznała za uzasadniony jedynie w części dotyczącej regulaminu. Natomiast, jak podaje, kwestionowany przepis § 23 ust. 1 zaskarżonej uchwały istotnie nie ustala kryteriów najmu lokali mieszkalnych o powierzchni powyżej 80 m² i w tym zakresie uchwała powinna zostać uzupełniona, lecz jedynie dopuszcza możliwość oddania takich lokali w najem na podstawie przetargu nieograniczonego. Formy szczególnie transparentnej i poddanej kontroli społecznej. Podniesiony więc przez organ nadzoru argument stanowiący, iż wyłonienie w tym trybie najemcy lokalu o powierzchni powyżej 80 m² mogłoby spowodować, iż najemcami takich lokali zostaną osoby, które stać na ich utrzymanie, a nie osoby o niskich dochodach (biedne), których na utrzymanie takiego lokalu nie stać jest chybiony. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Skarga jest zasadna. W świetle przepisów art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269 ze zm.) sąd administracyjny sprawuje w zakresie swojej właściwości kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153, poz. 1270 ze zm.); dalej p.p.s.a. sądy administracyjne powołane zostały do kontroli m. in. aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 5 p.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności (art. 147 p.p.s.a.). W myśl art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym ustawa lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ

nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90. Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru i skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Z przepisu tego wynika, że każda uchwała rady gminy dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania. Zaskarżona uchwała została podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym 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; 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. Z ust. 3 tego przepisu natomiast wynika, że 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 poddawania tych spraw kontroli społecznej, 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Zgodnie zaś z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. 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 (art. 4 ust. 2 ustawy). Wobec powyższego rada gminy musi określić zarówno wysokość dochodów jak i potrzeby mieszkaniowe, które będą uprawniały do uzyskania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Gmina ma bowiem zaspokoić nie każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące do ich poprawy. Tak więc, rada gminy regulując zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązana jest określić przesłanki przedmiotowe, którymi są warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu. Wobec tego warunki mieszkaniowe stanowią - obok wysokości dochodu - kryterium ustawowe, od spełnienia którego zależy zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Natomiast określone w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów kryteria wyboru osób dotyczą jedynie pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu. A zatem art. 4 ust. 2 i art. 21

ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wskazuje, że nie wszyscy mieszkańcy gminy będą mogli ubiegać się o wynajem od gminy lokalu mieszkalnego, gdyż przeszkodę może stanowić - kryterium dochodowe, które ustala rada gminy w uchwale, a także warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, stanowiące podstawowe przesłanki wynajmu lokali z zasobu gminy. Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały wprowadzać - jak w rozważanym przypadku - unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie zróżnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które być może kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono niekorzystnych dla nich postanowień. Zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria. Tymczasem, Rada Gminy we wskazanych w sentencji wyroku fragmentach § 2 pkt 1 lit. „a” i „e” oraz w § 3 ust. 2 i ust. 3 uchwały przekroczyła swoje ustawowe uprawnienia, gdyż uzależniła uprawnienie do ubiegania się o przydział lokalu od innych, nieprzewidzianych w ustawie, kryteriów takich jak zameldowanie na pobyt stały, posiadanie tytułu prawnego do innej nieruchomości czy też sprzedaży lokalu mieszkalnego w okresie 10 lat przed złożeniem wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu bez względu na wysokość osiąganego dochodu. Za niedopuszczalne należy zaś uznać takie sformułowanie kryteriów, jakie muszą spełniać osoby ubiegające się o zawarcie umowy najmu, które naruszałoby regulację wprowadzoną przez ustawodawcę poprzez ograniczenie kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu. Należy również podzielić zarzut organu nadzoru w kwestii istotnych wad prawnych, którymi obciążone są przepisy § 5 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 uchwały, gdyż zgodnie z art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów uprawnienie do wynajęcia z gminnego zasobu mieszkaniowego lokalu socjalnego przysługuje osobom spełniającym tylko dwa warunki: nie posiadającym tytułu prawnego do lokalu oraz spełniającym kryterium dochodowe określone przez radę na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Skoro więc ustawodawca wyraźnie określa kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne, to nie ma podstaw do tego aby wprowadzać w uchwale innych wymogów w tej kwestii, tu w postaci odesłań do stworzonych przez Radę definicji osób, których potrzeby mieszkaniowe nie zostały zaspokojone. Takie działanie Rady jest niewątpliwie niedopuszczalne. Niedopuszczalne jest również wyznaczenie przez Radę okresu, na jaki ma zostać zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, gdyż modyfikuje w ten sposób normę ustawową. Rację ma Wojewoda Dolnośląski twierdząc, że ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, natomiast w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze tej ustawy zawarto przepis kompetencyjny, który jednoznacznie upoważnia gminę do przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na następny

okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Ustalenie przez Radę Gminy arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego jest istotnym naruszeniem prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy. Przepisy § 6 ust. 2, § 8 ust. 1 pkt 1 zd. II i § 8 ust. 1 pkt 2 zd. II, § 13 ust. 3, § 24 oraz § 23 ust. 4 zaskarżonej uchwały naruszają zaś zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu Cywilnego, z którego wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasadnie przy tym wskazał organ nadzoru, iż wyłącznie najemca oraz dysponent mienia komunalnego, czyli burmistrz lub osoba przez niego upoważniona, jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu wysokość kaucji zabezpieczającej i inne koszty dotyczące tej umowy. Rada Miejska nie jest więc stroną umowy najmu i w związku z tym nie jest uprawniona ustalać wysokości kaucji warunkującej zawarcie umowy czy innych jej składników. Z kolei art. 30 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązuje wójta do określenia sposobu wykonywania uchwał rady gminy oraz zadań gminy określonych przepisami prawa. W szczególności do jego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Ponadto, zgodnie z art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Wójt będąc kierownikiem urzędu gminy oraz podmiotem pełniącym rolę pracodawcy w stosunku do pracowników tegoż urzędu uprawniony jest do samodzielnego podejmowania decyzji co do sposobu realizacji jego zadań (w tym co do sposobu wykonywania uchwał organu stanowiącego). Organ ten sam też określa organizację i zasady funkcjonowania podległego mu urzędu (w formie zarządzenia) i wykonywanie oraz rodzaj zadań przynależnych pracownikom. Zatem Rada, zamieszczając w uchwale przepisy § 14, § 16 ust. 2, ust. 4 w fragmencie: „przez właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego” oraz ust. 5 w części „o czym właściwy w sprawach mieszkaniowych referat Urzędu Miejskiego w Szklarskiej Porębie niezwłocznie poinformuje wnioskodawcę”, § 17 ust. 4 i § 23 ust. 5, wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego, regulowane w odmienny sposób. Odnosząc się natomiast do zarzutów postawionych przez Wojewodę Dolnośląskiego względem § 15 ust. 2 i ust. 3 zaskarżonej uchwały stwierdzić należy, że istotnie został on podjęty z naruszeniem art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Bezspornym jest, że jeśli organ gminy powołanie komisji oraz sposób działania jej pozostawia do określenia przez burmistrza w regulaminie 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. Z kolei, jak słusznie zauważył organ

nadzoru, w § 22 ust. 2 uchwały, organ stanowiący uzależnił zawarcie umowy najmu z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy od dokonania spłaty całego zadłużenia czynszowego wraz z odsetkami albo spłaty częściowej poprzez rozłożenie zadłużenia na raty oraz nieposiadanie tytułu prawnego do innej nieruchomości. Treść wskazanych przepisów uchwały prowadzi do uzależnienia zawarcia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy od zobowiązania się nowego najemcy do spłaty zaległych należności związanych z danym lokalem. Tymczasem, wśród należności wymienionych w art. 9 ust. 5 i 6 ustawy o ochronie praw lokatorów ustawodawca nie wymienił długów poprzedniego najemcy. Należności te związane są z już ukształtowanym stosunkiem najmu lokalu, podczas gdy zobowiązanie się do spłaty długu miałoby poprzedzić nawiązanie takiego stosunku prawnego. Nie budzi jednak wątpliwości, że konstrukcja uzależniająca najem lokalu od obciążenia się długiem poprzedniego najemcy narusza art. 519 §1 k.c. Zaskarżona regulacja uchwały narusza szeroko rozumianą swobodę umów jako uprawnienie do kształtowania przez podmioty wiążącego je stosunku prawnego. Decyzja o zawarciu umowy opierać się musi na woli stron. Stąd uzależnienie przez organ gminy zawarcia umowy najmu od spłaty długu uznane być powinno za istotne naruszenie art. 519 § 2 k.c. Ustawowe uprawnienie rady gminy do określania w drodze uchwały zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie obejmuje takich okoliczności warunkujących dopuszczalność zawarcia umowy najmu, które nie wynikają z treści omawianej ustawy. I tu zgodzić należy się ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09, że jakkolwiek przepis art. 21 ust. 3 ustawy wskazuje, iż zawarte w nim wyliczenie stosownych okoliczności nie jest wyczerpujące - ustawodawca użył w tym przepisie sformułowania iż „zasady wynajmowania (...) powinny określać w szczególności”, to jednak ustawowe określenie warunków dopuszczających zawarcie umowy najmu w art. 4 ust. 2 oraz w art. 5, art. 6 i art. 9 ustawy, wyklucza dopuszczalność wprowadzenia przez radę gminy innych jeszcze warunków, szczególnie finansowych, w tym przypadku kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, nie mających umocowania w ustawie, przez tych przyszłych najemców (publ. CBOIS). Co zaś do kwestii związanej z wymogiem nieposiadania tytułu prawnego do innej nieruchomości została ona już wcześniej omówiona, niemniej jednak jeszcze raz wskazać można, że art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów traktowany łącznie z jego ust. 3 nie upoważnia rady gminy do wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu. Dokonując takiej regulacji Rada przekroczyła swoje ustawowe uprawnienia ponieważ krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy określa już art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągający niskie dochody. Mając z kolei na względzie kolejny ze stawianych przez Wojewodę Dolnośląskiego zarzutów, dotyczący § 23 ust. 1 w części: „albo w drodze

pisemnego przetargu nieograniczonego”, ust. 3, ust. 4, ust. 5 zaskarżonej uchwały, powtórzyć należy za Wojewódzkim Sądem Administracyjnym we Wrocławiu, że jakkolwiek ustawodawca wyraźnie wyodrębnił lokale, których powierzchnia przekracza 80 m², to jednak z żadnego postanowienia ustawy nie wynika by miały one znaleźć się poza zbiorem lokali tworzących zasób gminy, do których nie miałyby zastosowania ustawa o ochronie praw lokatorów. W jej tekście zwraca uwagę, iż ustawodawca wymienia te lokale, gdy upoważnia radę gminy do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jeśli przy takim brzmieniu przepisu zwróci się uwagę na treść art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, to widać, że ustalenie kryteriów oddawania w najem i ustalenie stawek czynszu to różne kwestie prawne, przy czym jedna z nich należy do właściwości rady gminy, a druga do właściciela publicznego zasobu mieszkaniowego. Trudno byłoby nadto przyjąć, że ustalanie czynszu przez właściciela może odbywać się w drodze publicznego przetargu, w której to czynności w istocie rzeczy biorą udział jedynie osoby stojące do przetargu, a wysokość czynszu zostaje uzależniona od możliwości nabywczych uczestników tej czynności. Dodatkowo trzeba przyjąć, iż wprowadzenie instytucji przetargu na grunt stosunku najmu wymagałoby wyraźnego rozstrzygnięcia prawnego takiego, jakie występuje np. w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Dodatkowym argumentem jest także to, że zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu powinny stanowić część wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy opracowywanym na co najmniej pięć kolejnych lat. Zasady wynajmowania lokali stanowią natomiast przedmiot odrębnego aktu rady gminy, mającego podstawę w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (wyrok z dnia 28 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 155/09, CBOIS). Pośród przepisów uchwały, które istotnie naruszają prawo, należy także umieścić § 9 ust. 3, gdyż odsyła on do nieistniejącej jednostki redakcyjnej. Tego rodzaju zabieg legislacyjny organu uchwałodawczego przeczy zaś konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji RP, z której wynika dyrektywa rzetelnej legislacji. Zaskarżone przepisy uchwały naruszają również zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908). Stosownie do tych przepisów w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Przekroczenie, jak w powyższym przypadku, przez Radę Miejską w Szklarskiej Porębie kompetencji stanowi istotne naruszenie prawa. Z tych względów, na podstawie art. 147 p.p.s.a., Sąd orzekł jak w pkt I sentencji wyroku. Sąd jednocześnie stwierdził, że zaskarżona uchwała w powyższym zakresie nie może być wykonana (art. 152 p.p.s.a.).