

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK.III.-KK—0911-1-114/2009
WOJEWODY OPOLSKIEGO**

z dnia 28 grudnia 2009 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), **stwierdzam, nieważność uchwały Nr XLVII/336/09 Rady Miejskiej w Niemodlinie z dnia 26 listopada 2009 r.** w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Niemodlin – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2009 r. Rada Miejska w Niemodlinie podjęła uchwałę Nr XLVII/336/09 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Niemodlin.

Przedmiotowa uchwała została podjęta m.in. na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), zwanej dalej ustawą lokalową.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy lokalowej 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 powyższego przepisu ustawy lokalowej wynika, że wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w przywołanym przepisie ustawy lokalowej wyrażenie „w szczególności”. Jednocześnie są to elementy obligatoryjne, do określenia których rada gminy została obowiązana podejmując uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej. Odnosząc się do treści art. 21 ust. 3 ustawy lokalowej w uzasadnieniu wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. (sygn. akt OSK 883/04, Lex Nr 164541), Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „użyte w tym przepisie sformułowanie powinny określać w szczególności wskazuje, że kryteria, jakie mogą zostać zawarte w uchwale rady gminy, nie zostały wymienione w tej normie wyczerpująco z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 przesłanki, rada gminy jest obowiązana uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”. Podobny pogląd, wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22.10.1998 r. (sygn. akt III RN 71/88, OSNP 1999/23/738), przy okazji analizy art. 26 ust. 1 uchylonej już ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, odnośnie charakteru jaki mają wymienione w tym przepisie „w szczególności” czynniki wpływające na wysokość stawki czynszu regulowanego. Sąd Najwyższy stwierdził, że czynniki (na które ustawodawca w szczególności kazał zwrócić uwagę), wskazane wprost w przepisie ustawy, „należy traktować jako obowiązujące w tym znaczeniu, że w każdym wypadku muszą być uwzględnione w uchwale rady gminy”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że dla ważności uchwały rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, konieczne jest uregulowanie w niej wszystkich kwestii, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 1 - 7 ustawy loka-

lowej. Tymczasem w przedmiotowej uchwale Rady Miejskiej w Niemodlinie brak jest regulacji dotyczących:

- wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony,
- kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego,

Przedmiotowa uchwała nie zawiera więc elementów obligatoryjnych określonych w art. 21 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy lokalowej.

Rada Miejska w Niemodlinie zawarła w zaskarżonej uchwale zapisy dotyczące wysokości dochodu uprawniającej do zawarcia umowy najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony (§ 3 ust. 1 pkt 7 uchwały), jednak regulacje te zamieszczono w przepisach określających kryteria pierwszeństwa, o jakich mowa w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy lokalowej. Organ nadzoru nie kwestionuje uprawnień rady gminy do określenia wysokości dochodu jako jednego z kryteriów pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Rada powinna jednak, decydując się na ustalenie kryterium dochodowego jako jednego z warunkujących pierwszeństwo zawarcia umowy najmu, określić je w innej wysokości, niż wysokość dochodu uprawniająca do zawarcia umowy najmu co do zasady. Zdaniem organu nadzoru dochód, do określenia którego rada gminy jest obowiązana na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1, to maksymalny dochód, jaki uprawnia do zawarcia umowy najmu lokalu należącego do mieszkaniowego zasobu gminy. Z kolei kryteria pierwszeństwa, o jakich mowa w art. 21 ust. 3 pkt 3 powinny być ustalone w taki sposób, aby mogły zostać zaspokojone potrzeby mieszkaniowe osób w najcięższej sytuacji materialnej i mieszkaniowej. Skoro rada decyduje się na ustalenie wysokości dochodu jako jednego z takich kryteriów, powinna ją określić na niższym poziomie niż wysokość dochodu uzasadniająca zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Stwierdzić zatem należy, że w przypadku ustalenia wysokości dochodu jako jednego z kryteriów, na podstawie którego ocenia się, czy wnioskodawcy przysługuje prawo pierwszeństwa zawarcia umowy najmu, w prawidłowo realizującej delegację ustawową uchwale rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinny się znaleźć regulacje wprowadzające rozróżnienie wysokości dochodu dla dwóch różnych celów: ustalenia ogólnej zasady wynajmowania lokali (art. 21 ust. 3 pkt 1); ustalenia kryterium, na podstawie którego przyznaje się pierwszeństwo do zawarcia umowy najmu (art. 21 ust. 3 pkt 3). Tymczasem w przedmiotowej uchwale brak jest zapisów dotyczących wysokości dochodu, o którym mówi art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy lokalowej, co stanowi, jak wykazano wyżej, istotne naruszenie prawa, powodujące konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W § 6 uchwały Rada określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje prawo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. W ocenie organu nadzoru tylko § 6 ust. 2 pkt 1 stanowi prawidłową realizację delegacji zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy lokalowej, poprzez określenie wysokości dochodu uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego. Określone w § 6 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały warunki oddania w najem lokalu socjalnego mogłyby ewentualnie zostać zaliczone do kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, jednak z uwagi na umiejscowienie powyższego zapisu w paragrafie dotyczącym przyznawania lokalu socjalnego, należy rozumieć, że intencją Rady było uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego co do zasady od spełnienia wskazanych warunków, co więcej w przedmiotowej uchwale Rada w ogóle nie zawarła postanowień dotyczących kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

Omawiane zapisy uznać zatem należy za istotnie naruszające prawo poprzez wprowadzenie dodatkowych, nie przewidzianych w ustawie kryteriów, od spełnienia których uzależnione jest zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego, co w konsekwencji powoduje zawężenie kręgu osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Tymczasem krąg tych osób wyczerpująco określił ustawodawca w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy lokalowej. Z przepisów tych wynika, że uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe. Potwierdza to brzmienie przywołanego wyżej art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy lokalowej, który wskazuje ustalone przez radę gminy kryterium dochodowe jako podstawowe w ustalaniu prawa do najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Brak wskazanych wyżej elementów uchwały powoduje przyjęcie przez Radę Miejską regulacji częściowej (niepełnej), co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru w toku badania legalności przedmiotowej uchwały stwierdził, że kwestionowana uchwała w sposób istotny narusza prawo w następujących zapisach:

W § 5 ust. 3 pkt 2 Rada postanowiła, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą być wynajmowane bez względu na wysokość dochodu osobom, które mieszkają bez tytułu prawnego na skutek rozwiązania umowy najmu, jeżeli spełnią łącznie określone w lit. a - c warunki. Zapis ten wprowadza kolejne, dodatkowe kryteria uzasadniające zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu gminy, które nie znajduje oparcia w przepisach ustawowych. W ocenie organu nadzoru dodatkowe, niewymienione w art. 4 ust. 2 ustawy lokalowej kryteria, nie mogą stanowić podstawy do zawarcia umowy najmu z osobami spoza ustawowego kręgu, tj. takimi, które nie spełniają przesłanek ustawowych, jakimi są przynależność do wspólnoty samorządowej oraz prowadzenie gospodarstwa o niskich dochodach. (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 18.10.2007 r., sygn. akt II SA/Op 330/07, LEX nr 356455).

W § 6 ust. 3 uchwały Rada zawarła regulację dotyczące możliwości przedłużenia najmu loalu socjalnego. Zapis ten stanowi niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 23 ust. 3 zd. pierwsze ustawy lokalowej.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Opolskiego
Danuta Sobolewska
radca prawny
w Wydziale Prawnym, Nadzoru i Kontroli