

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WN.II.0911-118-10

Wojewody Małopolskiego

z dnia 4 listopada 2010 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806; z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568; z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203 i Nr 167, poz. 1759; z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457; z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337 z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138 poz. 974, Nr 173, poz. 1218; z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 oraz z 2009 r. Nr 223, poz. 1458), stwierdza się **nieważność Uchwały Nr XXXIX/221/10 Rady Gminy Przeciszów** z dnia 2 października 2010 r. w sprawie regulaminu porządku domowego, **w całości.**

Uzasadnienie

W dniu 2 października 2010 r. Rada Gminy Przeciszów podjęła uchwałę Nr XXXIX/221/10 w sprawie regulaminu porządku domowego, powołując się w podstawie prawnej na art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz na art. 683 Kodeksu cywilnego.

W kwestionowanej uchwale Rada Gminy Przeciszów uchwaliła regulamin porządku domowego, na który składają się przepisy dotyczące obowiązków wynajmującego i najemcy, lokali komunalnych, ochrony praw lokatorów, przepisy ochrony przeciwpożarowej, utrzymania czystości i porządku i inne. Intencją gminy była generalna regulacja w jednym akcie zasad wynajmowania lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a także programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy- art. 21 ust. 2. Jednakże w ocenie organu nadzoru, treść kwestionowanej uchwały nie zawiera wszystkich koniecznych a wskazanych przez ustawodawcę zasad, obejmuje natomiast inne przepisy wynikające z kodeksu cywilnego, prawa budowlanego, rozporządzeń dotyczących ochrony przeciwpożarowej, warunków technicznych budynków, użytkowania budynków mieszkalnych, zasad utrzymywania zwierząt domowych oraz przepisów porządkowych. Zdaniem organu nadzoru gmina przekroczyła swoje kompetencje ustawowe uchwalając taką regulację.

Zgodnie z poglądem panującym w doktrynie i orzecznictwie (*wyrok z dnia 20 marca 2002 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt II SA/Wr 177/02*), zasady wynajmowania lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego są aktem prawa miejscowego. Natomiast nakładanie w drodze przepisu prawa miejscowego na najemców lokali obowiązków związanych ze stosunkiem najmu nie mieści się w ramach kompetencji ustawowo przyznanej radzie.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 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.

W art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów ustawodawca określił zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinny one 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 organu nadzoru, uregulowanie w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy obowiązków ciążących na najemcach lokali, a w szczególności nakładanie na nich obowiązków związanych z istniejącym stosunkiem najmu, w drodze przepisu prawa miejscowego, nie mieści się w ramach kompetencji ustawowo przyznanych radzie i jako takie powinno być uznane za istotne naruszenie prawa. W demokratycznym państwie prawa podstawą regulacji wszystkich stosunków prawnych, w tym praw i obowiązków jednostki, powinna być ustawa. Na najemcach lokali mieszkalnych ciążą przyjęte przez nich obowiązki umowne wynikające wprost z umowy cywilnoprawnej, a z drugiej strony obowiązki wynikające z powszechnie obowiązujących przepisów wydanych przez organy wyraźnie do tego upoważnione. Zgodnie z wyrokiem z dnia 21 grudnia 2006 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (*sygn. akt IV SA/Wr 540/06*) użyte w art. 21 ust 3 ustawy o ochronie praw lokatorów sformułowanie „**w szczególności**” oznacza, że rada gminy ustanawiając w uchwale zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu gminy może swobodnie kształtować te zasady, jednakże tylko w odniesieniu do zagadnień wymienionych w punktach 1-7 cytowanego przepisu (*por. wyrok z dn. 17 listopada 2004 r. NSA w Warszawie, sygn. akt OSK 883/04*).

Ponadto organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z zasadą legalizmu organy samorządu terytorialnego są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Realizując swoje kompetencje organ stanowiący gminy musi więc ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący 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. Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu, mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Preciszów naruszyła przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2, art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów dotyczące zasad wynajmowania lokali

z mieszkaniowego zasobu gminy. Regulamin porządku domowego uchwalony przez radę nie określa wysokości dochodu gospodarstwa domowego, która uzasadniałaby oddanie w najem lokalu lub obniżki czynszu. Nie określono również warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, ani kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo najmu. Rada pominęła w regulaminie warunki dokonywania zamiany lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego, a także tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Brak jest regulacji zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę oraz kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż rada gminy tworząc kompleksową regulację prawną i powołując się na art. 21 ust. 2 dotyczący wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie określiła w regulaminie okresu obowiązywania programu (co najmniej 5 lat). W treści regulaminu pominięto także wskazywane przez ustawodawcę punkty programu: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach. Gmina nie określiła zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu ani źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. W regulaminie pominięto sprecyzowanie wysokości wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne. Rada nie określiła, zgodnie z posiadaną ustawową kompetencją, sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Nie wspomniano również o planowanej w kolejnych latach sprzedaży lokali.

W kwestionowanym regulaminie porządku domowego Rada Gminy Przeciszów skupiła się głównie na kwestiach porządkowych, określeniu obowiązków wynajmującego i najemcy, zapisach dotyczących bezpieczeństwa, a także stanu technicznego lokali i budynków, kwestii ich utrzymania oraz zasad utrzymywania zwierząt domowych.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru w obowiązującym stanie prawnym rada gminy przekroczyła swoje kompetencje uchwalając powyżej wskazane zapisy na podstawie art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W związku z tym jej podjęcie jest działaniem sprzecznym z prawem i jako takie winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Z uwagi na powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, w zakresie określonym sentencją niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, jest w pełni uzasadnione. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie.

Winno się ją wnieść za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Małopolskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego i Kontroli
Radca Prawny:
Mirosław Chrapusta