



WOJEWODA LUBELSKI

NK.II.0911/85/10

Lublin, 2010-03-05

Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXI/170/10 Rady Gminy Batorz z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Batorz.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.)

stwierdzam nieważność
uchwały Nr XXXI/170/10 Rady Gminy Batorz z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Batorz.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXI/170/10 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 lutego 2010 r.

Działając na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i 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 z późn. zm.) Rada Gminy Batorz uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Batorz stanowiące załącznik do uchwały Nr XXXI/170/10.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 powołanej 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:

Jak wynika z 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.

Użyte w przepisie art. 21 ust. 1 ustawy sformułowanie "Rada gminy uchwała", nie pozostawia organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. Innymi słowy w ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący gminy ma obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Jedyne wyjątek od tego obowiązku został wyartykułowany w zdaniu drugim pkt 2 ust. 1 art. 21 ustawy, z którego wynika, że rada gminy może, a więc nie jest zobowiązana do uregulowania odmiennych zasad wynajmowania lokali podnajmowanych przez gminę, bowiem w takim przypadku odpowiednie zastosowanie znajdują zasady przewidziane dla wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Podobny wniosek należy wyciągnąć ze sformułowania zawartego w przepisie art. 21 ust. 3 ustawy, w którym ustawodawca użył kategorię zwrotu "powinny", który w sposób jednoznaczny nakazuje uregulować wszystkie wymienione w tym przepisie zagadnienia. Kategorię zwrotu użytego sformułowania i co za tym idzie bezwzględny charakter obowiązku dokonania takich regulacji nie eliminuje zawarcie w tym przepisie określenia "w szczególności", bowiem taka konstrukcja przepisów, mająca charakter wyliczenia enumeratywnego otwartego, pozwala organowi stanowiącemu gminy co najwyżej uzupełnić obowiązkowy zbiór zagadnień o inne nie wymienione w nim zagadnienia, jednakże z poszanowaniem zakresu upoważnienia oraz innych przepisów powszechnie obowiązujących w hierarchii źródeł prawa, w tym również przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy. Powyższy punkt widzenia potwierdza również pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale nie uregulowano istotnych zagadnień, wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy, a mianowicie nie ustalono wysokości dochodu gospodarstwa domowego, uzasadniającej

zastosowanie obniżek czynszu oraz warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy.

Wymienione zagadnienia są zdaniem organu nadzoru na tyle istotne, że ustawodawca zwrócił uwagę na konieczność ich określenia w uchwale rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego. Uchwała, która nie wypełnia przesłanek ustawowych nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą zawierane będą umowy najmu. A zatem jeśli ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością całej uchwały, jako nie wypełniającej przyznanej kompetencji.

Rada Gminy Batorz nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu. Stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Rada Gminy nie wypełniając delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt. 1, pozbawiła lokatorów możliwości ubiegania się o obniżkę czynszu.

Uchwała Nr XXXI/170/10 jest obciążona również innymi wadami prawnymi.

Zgodnie z § 4 załącznika lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy są wynajmowane na rzecz mieszkańców nie mających zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych.

Jak stanowi § 5 ust 1 załącznika o zawarciu umowy najmu lokalu komunalnego mogą się ubiegać osoby:

- 1/ pełnoletnie,
- 2/ które zamieszkują w lokalach, gdzie na jednego członka gospodarstwa domowego wieloosobowego przypada nie więcej niż 5 m² ogólnej powierzchni pokoi,
- 3/ których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy przed dniem złożenia wniosku o najem lokalu nie będzie przekraczał 120% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 75% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym,
- 4/ które zamieszkują na terenie Gminy Batorz

Ustawa wskazuje *expressis verbis* w art. 4 ust. 2, iż gmina, posiadająca mieszkaniowy zasób, zobowiązana jest do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe "wspólnoty samorządowej" tj. mieszkańców konkretnej gminy (por. art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ustawodawca

zatem samodzielnie określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń - w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy mający "niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe" i prowadzący gospodarstwa domowe o "niskich dochodach"(*podkreślenie moje*).

Jednocześnie ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Chodzi tu naturalnie o wskazanie granicy maksymalnej osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec konkretnej gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. Poza przesłanką niskiego dochodu i pozostawania mieszkańcem gminy prawodawca wprowadził także przesłankę posiadania "niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych".

Rada Gminy Batorz ustawowy warunek "niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych" sprowadziła do wskazanego w § 5 ust. 1 pkt 2 warunku zamieszkiwania w lokalu gdzie na jednego członka gospodarstwa domowego wieloosobowego przypada nie więcej niż 5 m² ogólnej powierzchni pokoi.

W odróżnieniu od przesłanki wysokości osiąganego dochodu, której konkretyzację powierzono radzie gminy mocą art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, rada gminy nie ma jakiegokolwiek upoważnienia, ażeby w tekście uchwały definiować pojęcie "wspólnoty samorządowej" i "niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych". Wyrażenia te bowiem należą do pojęć ustawowych i kształtują, istotne z punktu widzenia jednostki, prawo najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Znaczenie tych pojęć można zatem ustalać tylko i wyłącznie na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących w kontekście konkretnego stanu faktycznego.

Regulacji § 5 ust. 1 pkt 2 nie można również potraktować jako warunku zamieszkiwania kwalifikującego wnioskodawcę do ich poprawy, ponieważ odnosi się on jedynie do wynajmowania przez gminę lokali komunalnych, podczas gdy art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy ograniczenia takiego nie zawiera obligując Radę do określenia warunków tych dla najmu i podnajmu wszystkich lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy, także lokali socjalnych.

W tym miejscu raz jeszcze należy podkreślić, iż krąg uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego precyzyjnie określają przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a kompetencja rady gminy ogranicza się do wskazania wysokości dochodu gospodarstwa domowego decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu.

Jak stanowi § 1 załącznika do uchwały mieszkaniowy zasób gminy tworzą lokale stanowiące własność Gminy Batorz.

Ustawowa definicja mieszkaniowego zasobu gminy określona została w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którą przez mieszkaniowy zasób gminy należy rozumieć 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.

Jak stanowi § 6 ust. 2 czynsz za lokale socjalne ulega obniżeniu o 50 %. W ocenie organu nadzoru regulacja § 6 ust. 2 wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 21 ust. 3 ustawy. Rada Gminy zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 zobowiązana jest ustalić w zasadach wynajmowania lokali wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, nie jest natomiast uprawniona do odgórnego ustalenia, iż czynsz ulega obniżeniu o połowę, tym bardziej, że Rada nie wskazuje od jakiej stawki czynszu miałyby być dokonana obniżka.

Jednocześnie ustawodawca w art. 23 ust. 4 ustawy wskazał, iż stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Regulacją § 6 ust. 3 Zasad, Rada Gminy powtórzyła zdanie pierwsze art. 23 ust. 3 ustawy. Zgodnie z brzmieniem ww. przepisu 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 orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie stwierdził, iż „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała jako istotnie naruszające prawo jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono.

W § 7 Zasad Rada Gminy Batorz wskazała, iż pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego mają osoby, które spełniają jeden z warunków:

- 1/ utraciły lokale mieszkalne wskutek klęski żywiołowej, katastrofy budowlanej lub pożaru,
- 2/ uprawnione są do lokalu zamiennego,
- 3/ zostały zatrudnione na terenie gminy a umowa najmu zostanie podpisana na czas trwania stosunku pracy.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 7 pkt 3 została podjęta z naruszeniem art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy zgodnie z którym w zasadach wynajmowania lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy rada gminy powinna ustalić kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Ustalenie pierwszeństwa w zawieraniu umów najmu dotyczy więc tylko lokali komunalnych i lokali socjalnych.

Lokale mieszkalne przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy stanowią odrębną, wydzieloną z zasobu mieszkaniowego pulę

lokali co do których rada gminy winna ustalić zasady i kryteria ich wynajmowania.

Jak stanowi bowiem art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel (...).

Jak wynika z powyższego wskazanie pierwszeństwa do zawarcia umowy najmu na czas trwania stosunku pracy nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Rada Gminy Batorz powinna wydzielić z zasobu mieszkaniowym lokale mieszkalne przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy oraz ustalić zasady i kryteria ich wynajmowania.

W § 12 ust. 1 załącznika Rada ustaliła, iż do rozpatrywania wniosków o najem lokali Wójt może powołać w drodze zarządzenia stałą lub doraźną komisję o charakterze opiniodawczo - doradczym. Komisja sporządza protokół z prac wraz z opinią co do złożonych wniosków (ust. 2).

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 Gminy nie ma upoważnienia do subdelegacji przyznanej jej kompetencji na rzecz Wójta. 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).

Powołanie komisji opiniodawczo - doradczej, ustalenie jej składu osobowego oraz liczby jej członków winno być ustalone przez Radę wprost w uchwale, niedopuszczalne jest więc pozostawienie tej decyzji jako fakultatywnej Wójtowi.

Jak stanowi § 15 ust. 1 załącznika osoby, które pozostaną w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w którego najem nie wstąpiły po śmierci

najemcy, mogą ubiegać się o przyznanie tego lokalu. Do czasu przyznania lokalu są obowiązane uiszczać równowartość czynszu, jaki wynajmujący mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. W przypadkach, w których dochód osób zamieszkujących z najemcą opuszczającym lokal nie pozwala na wynajem tego lokalu mogą wówczas ubiegać się o lokal socjalny. (ust. 2).

Umowa najmu może być zawarta z osobą, która pozostała w lokalu w przypadku opuszczenia lokalu przez najemcę lub po jego śmierci, jeżeli łącznie spełnia warunki:

- 1/ po śmierci najemcy nie wstąpiła w stosunek najmu na podstawie art. 691 § 1 Kodeksu Cywilnego,
- 2/ jest osobą pełnoletnią i nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu,
- 3/ przez okres co najmniej 5 ostatnich lat, wspólnie zamieszkiwała z najemcą do chwili jego śmierci,
- 4/ posiada stałe zameldowanie w tym lokalu (16 ust. 1).

Najem, o którym mowa w ust. 1 może nastąpić pod warunkiem, że nie ma osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu na podstawie art. 691 § 1 Kodeksu Cywilnego (§ 16 ust. 2 załącznika).

W ocenie organu nadzoru określeniem sposobu postępowania z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub lokalu w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy nie jest określenie dodatkowych, poza przewidzianymi w art. 4 ustawy (dochód, niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe) przesłanek umożliwiających ubieganie się o najem lokali, tak jak to postanowiono w § 15 i § 16 Załącznika do uchwały.

Rada winna określić sposób postępowania wobec takich osób tj. m.in. ustalić jak długo mogą one dalej korzystać z lokalu gminy, jaką procedurą są objęte, jakie wymogi muszą spełnić, by mogły ubiegać się o przyznanie najmu lokalu.

Nadto, problematyka dotycząca wstąpienia w stosunek najmu regulowana jest w art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego, 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 (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 października 2008 r. sygn. akt. IV SA/Wr 286/08).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/170/10, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. Wojewody Lubelskiego

Henryka Strojnowska
Wicewojewoda

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Batorz
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Batorz