

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.15.2015.DM

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.).

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 1 i ust. 2 oraz § 12 ust. 3 załącznika do uchwały Nr VI/27/15 Rady Gminy Trzcienne z dnia 19 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Trzcienne.

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

W dniu 19 lutego 2015 r. Rada Gminy Trzcienne podjęła uchwałę Nr VI/27/15 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Trzcienne, która w dniu 24 lutego 2015 r. wpłynęła do organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż część postanowień załącznika do przedmiotowej uchwały podjętych zostało z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 5 marca 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Stosownie do treści 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 2014 r., poz. 150) Rada Gminy Trzcienne uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

W toku badania legalności niniejszego aktu prawnego, organ nadzoru stwierdził, iż podjęte przez Radę Gminy uregulowania naruszają przepis art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy, wskutek wadliwej prawnie realizacji przyznanego organowi stanowiącemu gminy upoważnienia ustawowego.

Mocą § 6 ust. 1 niniejszej uchwały Rada Gminy Trzciannie postanowiła, iż „Gmina Trzciannie gospodarując swoim zasobem mieszkaniowym wynajmuje lokale mieszkalne mieszkańcom posiadającym stałe zameldowanie w gminie Trzciannie przynajmniej przez okres ostatnich 5 lat”. Konsekwencją prawną takiej regulacji jest uzależnienie nabycia prawa do lokalu mieszkalnego przez mieszkańca Gminy Trzciannie od faktu posiadania stałego zameldowania w Gminie przez wskazany w akcie przedział czasowy.

W ocenie organu nadzoru, przyjęcie kryterium stałego zameldowania przez okres ostatnich 5-u lat jest w świetle przepisów ww. ustawy prawnie niedopuszczalne. „Krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu jest określony w art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Jak wynika z tego przepisu uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe (...). Ponadto brak jest jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały wprowadzać unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicują sytuacje 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” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Po 102/12 oraz vide: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2021/11).

Wyjaśniając ponadto, należy zauważyć, iż zakres kompetencji prawodawczej, udzielony przez ustawodawcę radzie gminy mocą art. 21 ust. 3 ww. ustawy jest bez wątpienia bardzo szeroki. Niemniej jednak, prawidłowe wykonanie upoważnienia do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, sprowadza się do konieczności uwzględnienia całokształtu przepisów regulujących niniejszą problematykę, których rada gminy nie może modyfikować. Ustawodawca samodzielnie określił, w art. 4 ustawy, krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, przyjmując kryterium bycia mieszkańcem gminy o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych oraz prowadzącym gospodarstwo domowe o niskich dochodach. Ustawa o ochronie praw lokatorów nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających sposobność zawarcia umów najmu. Rada gminy ma możliwość, zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt. 1 ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu na czas nieoznaczony bądź lokalu socjalnego, jedynie poprzez konkretyzację wysokości osiąganego dochodu gospodarstwa domowego. Uzależnienie takiego uprawnienia natomiast od innych, nie przewidzianych w ustawie kryteriów przekracza zakres przyznanego upoważnienia.

Jednocześnie, Rada Gminy Trzcianne, wskazała w § 6 ust. 1 załącznika do kwestionowanej uchwały, iż lokal mieszkalny nie przysługuje osobom, które posiadają tytuł prawny do lokalu mieszkalnego. Mając na uwadze ugruntowane orzecznictwo sądownoadministracyjne, organ nadzoru nie podziela przyjęcia takiego rozwiązania prawnego, gdyż „posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie przesądza o tym, że po stronie członka wspólnoty samorządowej nie istnieje przesłanka niezaspokojonej potrzeby mieszkaniowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zasadność tego stanowiska potwierdza treść art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, którym ustawodawca wyłączył możliwość zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z osobą posiadającą tytuł do lokalu, co oznacza, że to wyłączenie dotyczy tylko osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu tychże konkretnych lokali tj. lokali socjalnych. Nie może natomiast zostać rozciągnięte w drodze uchwały Rady Gminy na wszystkich członków wspólnoty samorządowej” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09).

Zgodnie z § 6 ust. 2 załącznika do badanej uchwały „w wyjątkowych przypadkach Wójt Gminy Trzcianne może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu z innymi osobami (...) o ile jest to uzasadnione interesem społeczności lokalnej albo wyjątkowo trudną sytuacją ekonomiczną, rodzinną lub zdrowotną osoby ubiegającej się o przydział lokalu mieszkalnego”. Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie, w jakim ustanawia uprawnienie Wójta Gminy do udzielenia zgody na zawarcie umowy najmu z uwagi na wyjątkowe przypadki uzasadnione interesem społeczności lokalnej albo wyjątkowo trudną sytuacją ekonomiczną, rodzinną lub zdrowotną danej osoby jest nieprecyzyjna i nieostra znaczeniowo. Formułowane przesłanki w postaci „wyjątkowych przypadków”, czy też „wyjątkowo trudnej sytuacji” mają szeroki charakter, nadając równocześnie duży luz decyzyjny Wójtowi Gminy Trzcianne. W konsekwencji, dokonując interpretacji § 6 ust. 2 załącznika do uchwały nie jest możliwe w sposób precyzyjny i jednoznaczny ustalenie wszystkich przesłanek stanowiących podstawę do udzielenia przez organ wykonawczy gminy zgody na zawarcie umowy najmu, co stoi w sprzeczności ze standardami stanowienia norm w aktach normatywnych, które powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Nie ulega również wątpliwości, że z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika skierowany do organów władzy stanowiących prawo, a więc także organów gminy uprawnionych do stanowienia prawa miejscowego, nakaz przyzwoitej

legislacji, w czym zawiera się także wymóg dostatecznej określoności normy prawnej. Trybunał Konstytucyjny, w wyroku z 21 marca 2001 r., sygn. akt K 24/00 stwierdził, że nakaz respektowania przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji stanowi element zasady demokratycznego państwa prawnego oraz że zasady przyzwoitej legislacji obejmują między innymi wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż postanowienie zawarte w § 12 ust. 3 załącznika do kwestionowanego aktu prawnego mówiące, iż „umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na okres do 2 lat”, stanowi rażące naruszenie prawa wkraczające w materię uregulowaną przepisami Kodeksu cywilnego. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Trzcianne takim unormowaniem określiła w sposób władczy warunki umowy najmu. „Ustawodawca zakreślając ramy delegacji ustawowej w ustawie o ochronie praw lokatorów, nie wyposażył rady w uprawnienia do określenia terminu na jaki umowa najmu może być zawarta. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stanowią akt swego rodzaju informacyjny, który ma wskazywać społeczności lokalnej zasady przyznawania lokali. Szczegółowe zaś postanowienia dotyczące najmu lokalu socjalnego powinny stanowić przedmiot umowy cywilnoprawnej, zawieranej pomiędzy gminą jako wynajmującym a najemcą, który winien spełniać określone kryteria. 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 (...). Władcze uregulowanie długości obowiązywania umowy najmu stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię prawa cywilnego, albowiem jest interwencją w uprawnienie stron do ustalenia treści łączącego je stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym. Jest również działaniem organu wykraczającym poza granice upoważnienia ustawowego.” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 149/13).

Istotność przedstawionych wyżej naruszeń prawa stanowi, iż rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Jednocześnie informuję, że stosownie do postanowień art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub

zarządzenia organu gminy, wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Otrzymuje:
Rada Gminy Trzcianne

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli