



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.293.2017.19

URZĄD MIEJSKI GMINY
DOBRZYCA

Poznań,

2017 05 08

Wpłynęło 10. 05. 2017

2499/2017

nr

zał.

podpis.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXIX/250/2017 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad gospodarowania oraz wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXIX/250/2017 Rady Miejskiej Gminy Dobrzyca z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad gospodarowania oraz wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy została podjęta na podstawie: art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu dnia 7 kwietnia 2017 r.

Organ nadzoru dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, stwierdził co następuje:

Na sesji dnia 30 marca 2017 r. Rada Miejska Gminy Dobrzyca podjęła uchwałę nr XXIX/250/2017 w sprawie zasad gospodarowania oraz wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zwaną dalej: „uchwałą”. Stosownie do art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej: „ustawą” 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. Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 3 ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, natomiast w myśl art. 4 ust. 2 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. W odróżnieniu więc od przesłanki wysokości osiąganego dochodu, której konkretyzację powierzono radzie mocą art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, rada nie ma jakiegokolwiek upoważnienia, ażeby w tekście uchwały definiować pojęcie niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wyrażenia te bowiem należą do pojęć ustawowych i kształtują, istotne z punktu widzenia jednostki, prawo do 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. Tymczasem w § 6 ust. 2 uchwały rada dookreśliła przesłanki definiujące osoby, których potrzeby mieszkaniowe nie są zaspokojone, co w ocenie organu nadzoru powoduje ograniczenie kręgu potencjalnych wnioskodawców bez wyraźnego ustawowego upoważnienia, godząc w konstytucyjną zasadę równości obywateli względem prawa

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy upoważnia radę gminy do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, natomiast jego konkretyzację znajduje się m.in. w art. 21 ust. 3 ustawy, który reguluje przykładowe i jednocześnie obligatoryjne elementy uchwały. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale jest istotnym naruszeniem prawa. Wszystkie bowiem kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy składają się na treść zasad. Tymczasem uchwała nie określa wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy) oraz kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy). W ocenie organu nadzoru § 7 ust. 2 uchwały nie odpowiada wymaganiom art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, ponieważ zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy 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, co oznacza iż prawo do lokalu socjalnego przysługuje wyłącznie tym, którzy nie posiadają tytułu prawnego do lokalu i spełniają kryterium dochodowe. Zapis ten stanowi zatem powtórzenie zapisu ustawowego, nie stanowi jednocześnie o przesłankach uzasadniających pierwszeństwo w zawieraniu umów najmu lokali socjalnych. Rada gminy posiada, zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy kompetencje do regulacji kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Kryteria te muszą być jasne i sprecyzowane, by nie doprowadzać do nieścisłości interpretacyjnych, a przez to do nierównego traktowania obywateli.

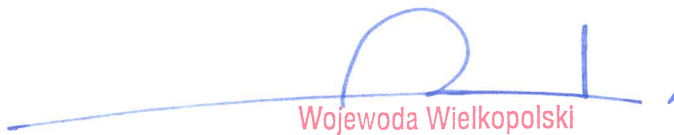
Wątpliwości organu nadzoru budzi zapis § 8 ust. 3 uchwały, który prawdopodobnie miał stanowić wypełnienie dyspozycji, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy w zakresie określenia warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach (art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy). W § 8 ust. 3 uchwały rada przypuszczalnie chciała wprowadzić jeden warunek, który ograniczałby dokonywanie zamiany lokali mieszkalnych, gdy w jej wyniku na jedną osobę będzie przypadać w chwili zamiany mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej (pokoi). Zdaniem organu nadzoru zapis ten wymaga doprecyzowania, w szczególności poprzez dodanie wyrazu „mniej”.

W § 11 uchwały rada określiła, że lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² zwolnione przez dotychczasowych najemców w pierwszej kolejności oddawane są w najem na zaspokajanie potrzeb rodzin wielodzietnych, których stały dochód gwarantuje pokrycie wynajmu. 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. W ocenie organu zapis o stałym dochodzie gwarantującym pokrycie wynajmu lokalu takiego wymogu nie spełnia, ponieważ jest niejednoznaczny i pozostawiający duży luz decyzyjny w tym zakresie. Podstawowym kryterium poza niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi powinno być spełnienie kryterium dochodowego.

Zdaniem organu nadzoru rada w § 16 uchwały, w którym określiła zasady dotyczące wypowiedzenia stosunku najmu wykroczyła poza delegację ustawową, bowiem kwestie te reguluje odpowiednio ustawa (art. 11 i art. 25 ustawy). Podkreślić należy, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne, z uwagi na dezinformacyjny charakter takich zapisów. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.



Wojewoda Wielkopolski
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Miejska Gminy Dobrzyca
Burmistrz Gminy Dobrzyca

