



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131. 55 .2018

Olsztyn, dnia 5 lutego 2018 r.

PRM

Olsztyn, dnia 5 lutego 2018 r.	
W PŁEYBIE	
2018 -02- 08	
ilość zn.	1642

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, z późn. zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVII/346/17 Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gmin Orzysz w części dotyczącej:

- § 2 pkt 2, 4, 9,
- § 3 ust. 1 w zakresie słów „przez co najmniej okres ostatnich 5 lat poprzedzających złożenie wniosku o wynajem spełniającym łącznie następujące warunki:
 - wnioskodawca nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu lub domu, albo nie przysługuje mu tytuł prawny do lokalu mieszkalnego,
 - członkowie rodziny i osoby wspólnie zamieszkujące z wnioskodawcą z którymi wnioskodawca ubiega się o lokal, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub domu, albo nie przysługuje mu tytuł prawny do lokalu mieszkalnego”,
- § 3 ust. 3.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Orzyszu działając m. in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 2016 r. poz. 1610, z późn. zm.), określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gmin Orzysz.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, 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 myśl art. 21 ust. 3 tejże 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.

Analizując treść przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Orzyszu, organ nadzoru stwierdził, że część jej postanowień rażąco narusza obowiązujący porządek prawny.

Na wstępie wskazać należy na to, iż w § 2 uchwały Rada zamieściła dla potrzeb jej poprawnego odkodowywania katalog pojęć, jednakże część z nich różni się od tożsamych definicji ujętych w art. 2 ww. ustawy. W szczególności ma to miejsce w przypadku definicji wskazanych § 2 pkt 2, 4 i 9, odnoszących się do pojęć „lokalu”, „pomieszczenia tymczasowego” oraz „gospodarstwa domowego”. Pojęcia te zostały zdefiniowane odpowiednio w art. 2 pkt 4, pkt 5a i pkt 9 ustawy. Definicje te różnią się od przyjętych przez Radę Miejską w Orzyszu. Podkreślić należy, iż akceptowalne jest powielanie w aktach prawa miejscowego definicji określonych uprzednio w ustawie, pod tym jednak warunkiem, że definicja przyjęta przez organ stanowiący samorządu będzie identyczna z definicją ustawową. Niedopuszczalne jest natomiast modyfikowanie definicji określonych przez ustawodawcę i ich inkorporowanie w do aktu prawa miejscowego w zmienionej postaci. Takie działanie stwarza zagrożenie, że dana norma prawna zostanie przez adresata odkodowana w sposób niezgody z rzeczywistą intencją ustawodawcy.

W postanowieniu § 3 ust. 1 Rada Miejska w Orzyszu wskazała, iż Gmina Orzysz gospodarując swoim zasobem mieszkaniowym wynajmuje lokale mieszkalne mieszkańcom, którzy faktycznie zamieszkują na terenie Gminy Orzysz przez co najmniej okres ostatnich 5 lat poprzedzających złożenie wniosku o wynajem spełniającym łącznie następujące warunki:

- wnioskodawca nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu lub domu, albo nie przysługuje mu tytuł prawny do lokalu mieszkalnego,

- członkowie rodziny i osoby wspólnie zamieszkujące z wnioskodawcą z którymi wnioskodawca ubiega się o lokal, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub domu, albo nie przysługuje mu tytuł prawny do lokalu mieszkalnego.

Po pierwsze wskazać należy, iż bezpodstawne jest różnicowanie sytuacji prawnej mieszkańców gminy w zależności od długości okresu zamieszkiwania na jej terenie. Z tego powodu Rada Miejska w Orzyszu, realizując przypisane w art. 4 ust. 1 ww. ustawy zadanie własne gminy, polegające na tworzeniu warunków dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego wyłączać z grona członków wspólnoty osób, które zamieszkują na terenie gminy krócej niż 5 lat. Dla uznania danej osoby za mieszkańca danej gminy nie ma bowiem znaczenia długość okresu zamieszkiwania. Przypomnieć należy, że z art. 16 Konstytucji RP oraz z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy, zaś ogół mieszkańców tworzy wspólnotę samorządową. Ustawodawca nie określa żadnych ram czasowych dla uzyskania statusu mieszkańca. Miejsce zamieszkania zależne jest od zamiaru (woli) konkretnej osoby, przy czym o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty. Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów (...) również nie zawierają żadnych regulacji uzależniających prawo członka wspólnoty samorządowej do ubiegania się o najem lokalu od okresu zamieszkiwania na

terenie danej gminy (por. wyroki NSA z dnia 17 listopada 2004 r., Sygn. OSK 883/04 oraz z dnia 24 stycznia 2012 r. sygn. I OSK 2021/11).

Ponadto nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, wprowadzenie wymogu nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego przez osoby wnioskujące o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, jak również przez członków ich rodzin oraz osoby wspólnie z nimi zamieszkujące. Postanowienie Rady Miejskiej w Orzyszu w tej części stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Zauważyć bowiem należy, iż ustawodawca określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu w art. 4 ust. 1 tej ustawy. Należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniający kryterium dochodowe, określone na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy. Podkreślenia wymaga, że przesłanka „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych” ma szeroki zakres pojęciowy, gdyż fakt posiadania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie przesądza jednoznacznie o jej braku po stronie zainteresowanego. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 omawianej ustawy wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jedno z kryteriów przyznania lokalu o charakterze socjalnym. Tak więc rozciągnięcie wymogu braku tytułu prawnego do lokalu na wszystkich mieszkańców gminy zainteresowanych najmem lokalu gminnego nie znajduje podstaw prawnych (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II SA/OP 330/07 oraz z dnia 18 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/OP 305/07).

W § 3 ust. 3 badanej uchwały, Rada Miejska w Orzyszu postanowiła, że w wyjątkowych przypadkach Burmistrz może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu z innymi osobami niż określone w ust. 1., Wskazać w tym miejscu należy, że tego typu zwroty jak „w wyjątkowych przypadkach”, „o ile jest to uzasadnione interesem społeczności lokalnej”, są dalece nieprecyzyjne i pozostawiają możliwość dowolnej interpretacji. Tym samym burmistrz bez upoważnienia ustawowego uzyskał w istocie uprawnienia do działania poza trybem określonym w uchwale, co potencjalnie może stawiać obywateli, którzy podlegają regulacjom przedmiotowej uchwały, w sytuacji naruszającej zasadę równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP. Normy stanowione przez lokalnego prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08). W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji) nie ulega wątpliwości, że akt prawa miejscowego jest źródłem prawa: powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organów, które go ustanowiły, stanowionym na podstawie i w granicach ustaw, wymagającym ogłoszenia. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej cechy aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, jakim jest przedmiotowa uchwała, należy stwierdzić, że postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki

istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn.. II OSK 1077/09).

Konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, aby materia uregulowana aktem prawa miejscowego wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej (w tym przypadku art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...)) i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W świetle powyższego, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego wymienionych w sentencji kwestionowanych postanowień przedmiotowej uchwały.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Orzyszu
- Burmistrz Orzysza

WOJEWÓDZA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chodęcki