



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 3 października 2012 r.

LEX-S.4131.31.2012.MR

Rada Miasta

Siedlce

ul. Skwer Niepodległości 2

08-100 Siedlce

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153 poz. 1271 i 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 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675 i Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 21, poz. 113, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149 poz. 887 oraz 2012 r. poz.567)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXII/430/2012 Rady Miasta Siedlce z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Siedlce .

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2012 r. Rada Miasta Siedlce podjęła Uchwałę Nr XXII/430/2012 w sprawie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Siedlce, która została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 7 września 2012 r.

W podstawie prawnej Uchwały Rada wskazała przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z 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 2005 r. Nr 31 poz. 266 z późn. zm.). W § 2 ust. 1 Rada wskazała, że Uchwała reguluje zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu, co potwierdza pozostała treść Uchwały. W związku z tym należało przyjąć, że pomimo sprzecznego z treścią Uchwały jej tytułu, Uchwała reguluje zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Siedlce. Analiza przedmiotowych zasad prowadzi do wniosku, że zostały one sporządzone w sposób niezgodny z zakresem upoważnienia wynikającego z 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.), zwanej dalej „ustawą”.

Uchwała narusza przepisy ustawy w następującym zakresie:

1) W § 1 pkt 11 Rada utworzyła definicję gospodarstwa domowego określając, że pod tym pojęciem należy rozumieć wnioskodawcę oraz osoby wspólnie ubiegające się o wynajem lokalu. Tymczasem art. 2 pkt 9 ustawy stanowi, że pod pojęciem gospodarstwa domowego należy rozumieć gospodarstwo, o którym mowa w przepisach o dodatkach mieszkaniowych. Z kolei art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.) stanowi, że przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, którzy swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby.

W związku z tym Rada poprzez nieuprawnioną zmianę definicji ustawowej gospodarstwa domowego naruszyła w/w wskazany przepis art. 2 pkt 9 ustawy. Utrwalona linia orzecznicza uznaje za niedopuszczalne powtarzanie regulacji ustawowych lub ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego. Z istoty prawa miejscowego wynika bowiem, że przekazanie przez ustawodawcę upoważnienia do uregulowania danej materii dotyczy wyłącznie zakresu spraw nieobjętych dotychczas żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym (por. wyrok NSA z 30 stycznia 2003 r. sygn. akt II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z 19 sierpnia 2002 r. sygn. akt II SA/Ka 508/02).

Taki sam zarzut należy sformułować co do treści § 19 ust. 3, w którym Rada przyjęła, że uprawnionymi do zawarcia umowy najmu tymczasowego pomieszczenia są osoby wobec, których wszczęto egzekucję na podstawie **prawomocnego orzeczenia sądowego**, w którym orzeczono obowiązek opróżnienia zajmowanego lokalu, bez prawa do lokalu zamiennego lub

socjalnego. Zapis ten stanowi modyfikację art. 25 c ustawy, w wyniku której wyrazy „tytułu wykonawczego” zastąpiono wyrazami „prawomocnego orzeczenia sądowego”, co zmienia w sposób diametralny znaczenie przepisu ustawy. A zatem § 19 ust. 3 narusza istotnie przepis art. 25 c ustawy.

Dodać tu należy, że powyższe przepisy Uchwały naruszają również zasady techniki prawodawczej określone w § 143 w związku z § 115 Załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”(Dz. U. Nr 100 poz. 908), zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

2) W § 6 Uchwały Rada wskazała katalog okoliczności, kwalifikujących do uznania, że występuje brak zaspokojenia potrzeb domowych gospodarstwa domowego. Jedną z tych okoliczności jest brak własności do lokalu bądź budynku mieszkalnego (pkt 5). Następnie w § 12 ust.5 , 6 i 7 Uchwały jako okoliczność dyskwalifikującą wniosek wskazano posiadanie własności do lokalu lub budynku mieszkalnego, lub uprawnienie do zamieszkiwania w lokalu będącego własnością współmałżonka oraz zbycie, przekazanie lokalu lub budynku mieszkalnego w okresie 5 lat wstecz od chwili złożenia wniosku. Powyższe regulacje naruszają przepis art. 23 ust. 2 ustawy. W przepisie tym ustawodawca ograniczył możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy ze względu na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu, ale wyłącznie w stosunku do osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego. Brak zatem podstaw prawnych do stosowania przesłanki braku tytułu prawnego do innego lokalu w stosunku do osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu niebędącego lokalem socjalnym. Do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 4 ust. 1 ustawy). Sposób wykonywania tego zadania określa art. 4 ust. 2 ustawy wskazując, że to zaspokojenie polega na: zapewnieniu lokali socjalnych i zamiennych oraz na zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Rada gminy, regulując zasady wynajmowania lokali obowiązana jest określić przesłanki **przedmiotowe**, którymi są warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu. Niedopuszczalna jest zatem sytuacja, w której mieszkańcy gminy posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i spełniający określone w ustawie kryterium dochodowe będą pozbawieni prawa do ubiegania się o zawarcie umowy najmu z lokalu mieszkaniowego z mieszkaniowego zasobu gminy z powodu posiadania tytułu prawnego do innego lokalu. Posiadanie takiego tytułu nie rozstrzyga jednoznacznie o braku przesłanki niezaspokojonych

potrzeb po stronie ubiegającego się o lokal mieszkalny. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (wynikającą z okoliczności faktycznych lub prawnych) uniemożliwiającą zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 2 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 101/09).

Dodatkowo należy wskazać, że rada gminy nie jest uprawniona do określania kryteriów wykluczających z weryfikacji wniosku osoby spełniające warunki zamieszkiwania i dochodu. Przepis art. 21 ust. 3 ustawy stanowi bowiem o kryteriach pierwszeństwa w wyborze osób, a nie o kryteriach wykluczających osoby spełniające warunki przedmiotowe. (tak : wyrok NSA w Warszawie z 29 września 2011 r. I OSK 1126/11). Tymczasem kryteria określone w § 12 pkt 3-11 Uchwały stanowią w istocie kryteria wykluczające osoby ubiegające się o lokal mieszkalny z przyczyn innych niż ich warunki zamieszkiwania, dlatego też należy je uznać za naruszające art. 21 ust.3 ustawy.

3) W § 12 pkt 11, § 17 pkt 3, § 18 ust. 3, § 19 ust. 5 Uchwały Rada zawarła zapisy, że oferty wynajmu lokalu mieszkalnego, lokalu zamiennego, lokalu socjalnego i pomieszczenia tymczasowego mają charakter jednorazowy i nieodwołalny. Przyjęta regulacja narusza przepis art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz godzi w wyrażoną w art. 32 Konstytucji zasadę równości wobec prawa, zgodnie z którą wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Rada Miasta nie może zatem dyskryminować swoich mieszkańców przy przyznawaniu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy wprowadzając w drodze uchwały pozaustawowe kryteria ograniczające prawa do lokalu mieszkaniowego osobom, które nie przyjmą zaoferowanego im lokalu. Krąg podmiotów uprawnionych został przez ustawodawcę określony w przepisie art. 4 ustawy, zatem wszelkie jego ograniczenia w istotny sposób naruszają prawo i konstytucyjną zasadę równości.

4) W § 12 pkt 3, § 18 ust.10, § 23 ust. 5, § 25 ust. 2 pkt 2 i § 26 ust. 2 pkt 8 Uchwały Rada uzależniła uprawnienia osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu, przedłużenie umowy najmu lokalu socjalnego, zamiany lokali od niezalegania lub też wcześniejszego uregulowania zaległości z tytułu czynszu , opłat niezależnych oraz kosztów sądowych.

Regulacja taka oznacza wprowadzenie przez Radę kolejnego pozaustawowego kryterium uzyskania bądź zamiany lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, które można określić jako kryterium „braku zadłużenia czynszowego”. Kryterium takie nie mieści się w pojęciu „warunków zamieszkania”, o których mowa w art. 21 ust.3 pkt 2 ustawy. W wyroku NSA w Warszawie z dnia 29 września 2011 r. sygn. akt I OSK 1126/11 Sąd wskazał, że zadłużenie czynszowe nie może być utożsamiane z warunkami zamieszkiwania,

wskazanymi w art. 21 ust. 3 pkt 2 in fine ustawy. Pod pojęciem tych warunków należy bowiem rozumieć wyłącznie warunki faktyczne zamieszkiwania (powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu itp.). Okoliczności prawne związane z lokalem i wnioskodawcą do tych warunków nie należą. Zadłużenie czynszowe nie mieści się także w pozostałych przepisach art. 21 ust.3 ustawy.

W związku z powyższym regulacje dokonane przez Radę w powyższych paragrafach Uchwały istotnie naruszają przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust.3 w związku z art. 4 ustawy o ochronie lokatorów .

5) W § 18 ust. 7 Rada ustaliła, że umowy najmu lokalu socjalnego zawierane są na czas oznaczony tj. 12 miesięcy, w § 19 ust.6 – że umowy najmu tymczasowego pomieszczenia są zawierane na czas oznaczony tj. 1 miesiąca. Dodatkowo w § 14 ust. 3 Uchwały Rada przyjęła, że umowę najmu lokalu mieszkalnego należy zawrzeć w terminie 14 dni od daty doręczenia skierowania do zawarcia umowy najmu. Wszystkie powyższe regulacje - jako czynności cywilnoprawne - należą do kompetencji organu wykonawczego gminy, a ponadto naruszają ustawę poprzez modyfikację normy ustawowej zawartej w art. 23 ust. 1 ustawy. W przepisie tym ustawodawca postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, natomiast w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy zawarto przepis kompetencyjny, który jednoznacznie upoważnia gminę do przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w trudnej sytuacji mieszkaniowej. Organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Ustalenie przez Radę w sposób arbitralny okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień, zarówno potencjalnych najemców lokali, jak i organu wykonawczego gminy (miasta). A zatem regulacje zawarte w wyżej wskazanych paragrafach Uchwały naruszają dodatkowo zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353.1 Kodeksu Cywilnego, z którego wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze stosunku), ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Z tych samych względów bezprawny jest zapis § 16 ust.1 Uchwały uzależniający zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony od wpłacenia kaucji w wysokości 12-krotności miesięcznego czynszu za dany lokal wg stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy. Ustalenie wysokości kaucji należy wyłącznie do najemcy i dysponenta mienia komunalnego, czyli wójta, burmistrza (prezydenta), jako równorzędnych stron stosunku cywilnoprawnego.

Rada Miejska nie jest stroną umowy najmu, w związku z czym nie jest uprawniona do ustalania wysokości kaucji zabezpieczającej. (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2010 r. IV SA/Wr 338/10).

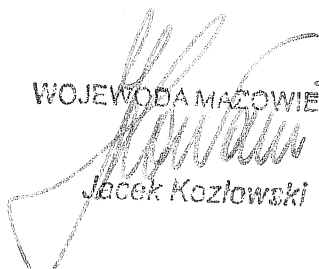
6) W § 20 ust. 2-6 Uchwały Rada ustaliła zasady i kryteria stosowania obniżek czynszu dla najemców lokali mieszkalnych. Wskazać tu należy, że zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu powinny stanowić część wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy opracowywanym na co najmniej pięć kolejnych lat, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy. Zasady wynajmowania lokali stanowią natomiast przedmiot odrębnego aktu rady gminy, mającego podstawę w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. (tak: wyrok WSA we Wrocławiu z 28 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 155/09). Rada Miasta Siedlce Uchwałą Nr VI/103/2011z dnia 26 marca 2011 r. przyjęła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Siedlce na lata 2011-2015, w którym zawarła m.in. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W związku z tym regulacja § 20 ust. 2-6 Uchwały narusza wyżej wskazane przepisy art.21 ust.1 pkt 1 i ust.2 ustawy.

Wskazać ponadto należy, że treść załącznika Nr 1 do Uchwały jest niespójna w stosunku do treści samej Uchwały. W pkt 11 i 12 załącznika zawarte są bowiem kryteria nie mające odniesienia do któregoś z zapisów Uchwały; nie sposób zatem ustalić, czy są to kryteria mające wpływ na uprawnienie do lokalu, czy też na pierwszeństwo w jego uzyskaniu.

Mając powyższe na uwadze należało uznać, że podejmując przedmiotową Uchwałę Rada Miasta Siedlce naruszyła przepisy prawa w wyżej wskazanym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Miastu Siedlce przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który rozstrzygnięcie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski