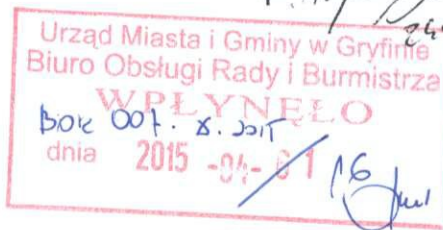




**WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI**

NK.3.4131.65.2015.AB



Szczecin, dnia 12 marca 2015 r.

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, poz. 645, poz. 1318, z 2014 r., poz. 379, poz. 1072)

stwierdzam nieważność

- §3 ust. 3 w zakresie wyrazów „w wysokości wynoszącej 6-krotność miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy”,
 - §8 ust. 1 pkt 1 lit. c i d,
 - §10
- uchwały Nr V/40/15 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gryfino.

Uzasadnienie

W dniu 26 lutego 2015 r. Rada Miejska w Gryfinie podjęła uchwałę Nr V/40/15 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gryfino.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przywołano 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 2014 r., poz. 150), wedle którego 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.

Z kolei, w ust. 3 ww. regulacji ustawodawca wskazał, iż 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.

Nie budzi zatem wątpliwości kompetencja rady gminy do podjęcia uchwały w powyższym zakresie, istotne jest jednak to, że organ jednostki samorządu terytorialnego podejmując prawotwórcze działanie, a więc wydając akty prawa miejscowego, zobowiązany jest czynić to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej). W konsekwencji, uzasadnione jest stwierdzenie, iż uchwała wydana w oparciu o przepis prawa ujęty w akcie wyższego rzędu, nie może wykroczać poza ramy określone przez ten przepis, jak też nie może naruszać norm wynikających z innych regulacji ustawowych.

W świetle powyższego, odnosząc istotę poczynionego zastrzeżenia do treści uchwały Nr V/40/15 Rady Miejskiej w Gryfinie, stwierdzić należy, że ustalenie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gryfino na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego winno nastąpić z uwzględnieniem pozostałych regulacji tej ustawy, jak też innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Wymogu tego, w ocenie organu nadzoru, nie spełnia w części ww. uchwała z powodów omówionych poniżej.

W §3 ust. 3 badanego aktu Rada postanowiła, że *zawarcie umowy najmu lokalu, z wyłączeniem umowy najmu lokalu socjalnego i zamiennego oraz umowy zawieranej w związku z zamianą lokalu, może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej na pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, w wysokości wynoszącej 6-krotność miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu.*

Możliwość wprowadzenia tego rodzaju warunku, a więc uiszczenia kaucji, w umowie najmu lokalu przewiduje przepis art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który wskazuje jednocześnie, że nie może ona przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. Nie ma przy tym mowy o tym, aby wysokość kaucji była ustalana przez radę gminy. Działanie takie naruszałoby bowiem wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) tzw. zasadę swobody umów. Zgodnie z tym unormowaniem, 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. A zatem, to najemca oraz dysponent mienia komunalnego, jakim z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym jest burmistrz (lub osoba przez niego upoważniona), jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu zagadnienia związane z wysokością kaucji zabezpieczającej, działając w tym zakresie z uwzględnieniem art. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który jednoznacznie określa w ust. 1 maksymalną wysokość kaucji (dwunastokrotność miesięcznego czynszu) oraz warunki jej zwrotu. Rada Miejska, jako podmiot niebędący stroną potencjalnej umowy najmu,

nie może narzucać stronom takiej treści umowy, w której arbitralnie decyduje o powyższych zagadnieniach, gdyż ustawodawca jej do tego nie upoważnia.

Z kolei, w **§8 ust. 1 pkt 1 lit. c i d** uchwały będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia Rada Miejska w Gryfinie wskazała, że lokale mieszkalne, które ze względu na swój standard nie są wynajmowane jako socjalne lub zamienne, wynajmuje się na czas nieoznaczony osobom o niskich dochodach, o których mowa w §2 ust. 9 uchwały, pozostającym w trudnej sytuacji życiowej, pod warunkiem, że spełniają następujące kryteria:

- (...).

c) *nie dokonały dobrowolnie zmiany warunków mieszkaniowych na gorsze, wynajmując lokal o stanie technicznym lub o powierzchni mieszkaniowej umożliwiającej ubieganie się o udzielenie pomocy mieszkaniowej przez Gminę Gryfino,*

d) *nie posiadają:*

- *prawa własności lub współwłasności lokalu lub budynku mieszkalnego,*
- *spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego,*
- *prawa najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego.*

W tym miejscu zaznaczyć należy, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego 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. Prawodawca zatem 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. Jednocześnie, ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, tj. 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 przesłankami niskiego dochodu i pozostawiania mieszkańcem gminy, prawodawca wprowadził także warunek posiadania „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. W odróżnieniu od przesłanki wysokości osiąganego dochodu, której konkretyzację powierzono radzie gminy mocą art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, brak jest jakiegokolwiek upoważnienia, ażeby w tekście uchwały formułować dodatkowe wymogi, jakie muszą być spełnione, aby można się było ubiegać o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu jednostki samorządu terytorialnego. W tym też kontekście, przepisy §8 ust. 1 pkt 1 lit. c i d, zdaniem organu nadzoru, w sposób istotny naruszają powołane wyżej regulacje ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (podobnie w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 30 października 2007 r. sygn. akt IV SA/Wr 389/07 i WSA w Gdańsku z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 435/14).

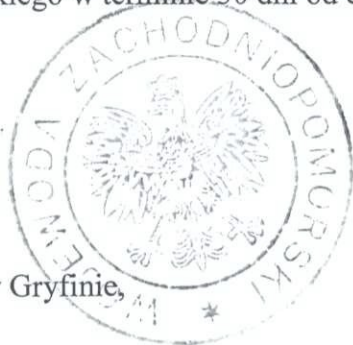
Wypełniając z kolei dyspozycję wynikającą z art. 21 ust. 3 pkt 7 cyt. ustawy, zobowiązującą organ stanowiący gminy do ustalenia kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², Rada Miejska w Gryfinie w **§10 ust. 1** uchwały Nr V/40/15 postanowiła, że lokale te *mogą być wynajmowane w drodze publicznego przetargu ustnego w celu uzyskania najwyższej stawki czynszu najmu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu – o ile nie ma osób (gospodarstw wielodzietnych) umieszczonych na liście mieszkaniowej*. W dalszej części ww. regulacji wskazano, że „ogłoszenie o przetargu wywiesza się na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Miasta i Gminy w Gryfinie oraz podaje do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie w prasie lokalnej, co najmniej na trzy tygodnie przed wyznaczonym terminem przetargu (**§10 ust. 2**) oraz że „stawkę wywoławczą do przetargu stanowi maksymalna stawka czynszu za najem 1 m² powierzchni lokalu

mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gryfino, obowiązująca w dniu ogłoszenia przetargu” (§10 ust. 3).

Z brzmienia powyższych regulacji wynika zatem, że Rada w przypadku, gdy nie ma na liście mieszkaniowej gospodarstw wielodzietnych, umożliwiła zawarcie umowy najmu lokalu o powierzchni przekraczającej 80 m², z osobą, która wygra zorganizowany w tym celu przetarg, a zatem zaproponuje najwyższą stawkę czynszu. W ocenie organu nadzoru takie działanie narusza przepis art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ustalenie bowiem stawki czynszu w drodze przetargu jest obejściem tego przepisu, gdyż bez jakiejkolwiek podstawy prawnej umożliwia Burmistrzowi Gryfina kształtowanie wysokości czynszu w mieszkaniach komunalnych w drodze przetargu publicznego. Ponadto, ustalenie czynszu za najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w drodze przetargu publicznego uniemożliwia jednocześnie uwzględnienie czynników podwyższających lub obniżających jego wysokość. W takiej bowiem sytuacji wysokość czynszu zostaje uzależniona jedynie od możliwości nabywczych uczestników przetargu. Stosowanie kwestionowanego zapisu uchwały, zezwalającego na oddanie w najem wskazanych w nim lokali w drodze przetargu może doprowadzić do sytuacji, w których najemcami takich mieszkań zostałyby osoby o dobrej, lub bardzo dobrej sytuacji materialnej, których stan majątkowy pozwala na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku. Natomiast z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wynika, że 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. A zatem krąg osób, którym gmina może przyznawać lokale z prowadzonego przez nią zasobu mieszkaniowego, ogranicza się do osób o niskich dochodach. Wprowadzenie w kwestionowanej regulacji możliwości oddania lokalu w najem w drodze przetargu może doprowadzić w efekcie do tego, że lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć, wbrew intencji ustawodawcy, osoba spoza kręgu osób o niskich dochodach (por. wyrok NSA z dnia 12 marca 2010 r., sygn. akt 1656/09).

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności §3 ust. 3 w zakresie wyrazów „w wysokości wynoszącej 6-krotność miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy”, §8 ust. 1 pkt 1 lit. c i d, a także §10 uchwały Nr V/40/15 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 26 lutego 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gryfino, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.



WOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Marek Talasiewicz

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Gryfinie,
2. a/a.