



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 28 stycznia 2016 r.

Poz. 446

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.163.2.2016.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 stycznia 2016 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr 0007.XIII.106.2015 Rady Miejskiej w Złotoryi z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Złotoryi

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 grudnia 2015 r., działając na podstawie 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), zwanej dalej także ustawą o ochronie praw lokatorów, oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym Rada Miejska w Złotoryi podjęła uchwałę nr 0007.XIII.106.2015 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Złotoryi.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 grudnia 2015 r., przekazana pismem z dnia 23 grudnia 2015 r. (znak pisma:WOU.RM.0711.20.2015).

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Do podjęcia uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1-7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. Zgodnie z treścią ust. 1 tego przepisu, 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 cytowanej 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.

Przepis art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wymienia co powinny określać w szczególności zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Rada ma obowiązek, wypełniając zakres upoważnienia ustawowego, uregulować w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Złotoryja co najmniej elementy wymienione art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Każdy użyty w tekście prawnym zwrot, w tym zwrot „w szczególności” stanowi istotny element przepisu i jego uwzględnienie jest konieczne dla prawidłowego ustalenia treści i stosowania prawa. Ustawodawca, wprowadzając to sformułowanie dążył do tego, by w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zawarte były co najmniej elementy wymienione art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Tymczasem ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów i nie określiła: warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 2) oraz kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² (art. 21 ust. 3 pkt 7).

Co prawda Rada Miejska w Złotoryi zawarła w analizowanej uchwale rozdział 12 „Zasady wynajmowania lokali o powierzchni użytkowej powyżej 80 m²”, jednak poszczególne zapisy tego rozdziału istotnie naruszają przepisy prawa i konieczne jest stwierdzenie ich nieważności, na skutek czego przedmiotowa uchwała nie realizuje w pełni normy kompetencyjnej w zakresie kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Paragraf 21 analizowanej uchwały, składający się na rozdział 12, stanowi: „1. Wynajęcie lokalu mieszkalnego, którego powierzchnia użytkowa mieszkania przekracza 80 m², poprzedzone jest przetargiem pisemnym, celem którego jest ustalenie najwyższej stawki czynszu. 2. Wywoławcza stawka czynszu, nie może być niższa niż 150 % stawki bazowej, określonej przez Radę Miejską w uchwale. 3. W przypadku zakwalifikowania budynku do wykwaterowania, najemcy, który uzyskał lokal mieszkalny na podstawie zasad niniejszego rozdziału, przysługuje prawo do lokalu zamiennego zgodnie z ustawą. 4. Sprzedaż lokali, o których mowa w ust. 1, może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 3 lat od zawarcia umowy najmu. Nie dotyczy to przypadku, gdy sprzedaż tego lokalu spowoduje ustanowienie odrębnej własności ostatniego lokalu w budynku. 5. Zasady i regulamin przetargu, o którym mowa w ust. 1, określi Burmistrz Miasta Złotoryja w drodze zarządzenia”.

Z powyższego wynika, że lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² będą przekazywane w najem w drodze przetargu pisemnego, którego celem jest ustalenie najwyższej stawki czynszu. Taka regulacja nie jest określeniem kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m², ale uregulowaniem sposobu wynajmowania tych lokali i ustalania wysokości stawki czynszu. Co więcej regulacja ta skutkuje dopuszczeniem możliwości wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na rzecz osób niespełniających kryterium dochodowego, a tym samym stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 i 2, art. 7 ust. 1 oraz art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Wysokość czynszu została uzależniona od wyniku przetargu, co jest niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. W oparciu o art. 7 oraz art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów – w przypadku, gdy właścicielem nieruchomości jest gmina – stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustala jej organ wykonawczy, na podstawie uchwały rady gminy, określającej zasady polityki czynszowej, uwzględniając czynniki podwyższające lub obniżające ich wartość użytkową – wskazane w art. 7 ust. 1 tejże ustawy. Lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² nie zostały w żaden sposób wyłączone spod tej regulacji. Brak jest również podstawy prawnej, aby takiego wyłączenia dokonywał prawodawca miejscowy. Oznacza to, że „czynniki określone w przepisie art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) muszą być w każdym przypadku uwzględniane jako przesłanki ustalenia stawki czynszu. Tymczasem, ustalenie czynszu za najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² w drodze przetargu uniemożliwia jednocześnie uwzględnienie czynników

podwyższających lub obniżających jego wysokość” (wyrok WSA z dnia 20 października 2009 r., IV SA/Wr 437/06, LEX nr 322159; wyrok WSA z dnia 12 sierpnia 2010 r., IV SA/Wr 338/10, LEX nr 759140).

Kwestionowany przepis, zezwalający na oddanie w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² w drodze przetargu, może ponadto doprowadzić do sytuacji, w której najemcami takich mieszkań zostałyby osoby o dobrej lub bardzo dobrej sytuacji materialnej, których stan majątkowy pozwala na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku, natomiast zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów: „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”.

Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny: „zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane, by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu” (wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., I OSK 82/08, LEX nr 470923; wyrok NSA z 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541 oraz wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2010 r., I OSK 1467/09 LEX nr 595154; wyrok WSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., II SA/Gl 827/11, LEX nr 1165461).

Z powyższego wynika, że krąg osób, którym gmina może przyznawać lokale z prowadzonego przez nią zasobu mieszkaniowego ogranicza się do osób o niskich dochodach. Wprowadzenie przez Radę możliwości oddania lokalu w najem w drodze przetargu może zaś doprowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć, wbrew intencji ustawodawcy, osoba spoza kręgu osób o niskich dochodach.

Wskazane argumenty nakazują stwierdzić, że § 21 ust. 1 uchwały w sposób istotny narusza prawo i nie może zostać uznany za określenie kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m², a tym samym za wypełnienie dyspozycji art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepis ten jest nieważny, a jako nierozzerwalnie z nim związane, nieważne są także przepisy zawarte w pozostałych ustępach § 21 uchwały.

Natomiast analizowana uchwała w żaden sposób nie odnosi się do kolejnego elementu obligatoryjnego uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, tj. warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów).

Na uwagę w tym kontekście zasługuje stanowisko zajęte w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 maja 2009 r. (sygn. akt. II SA/Op 93/09): „Skoro przepis art. 21 ust. 3 pkt 1 – 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, a zatem ustawodawca uznał ją za najistotniejszą, stąd pominięcie w zasadach przez radę gminy któregoś z wymienionych tym przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z art. 21 ust. 3 skutkuje brakiem realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu”.

Jak natomiast stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko organu nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. (syng. akt II GSK 357/11): „Ustawa o samorządzie gminnym nie dookreśla zwrotu "nieistotne naruszenie prawa". W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się jednak, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały (zarządzenia) organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

Zauważyć należy również, że zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r., Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które

wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na pozostałe istotne naruszenia prawa występujące w przedmiotowej uchwale.

W § 2 pkt 3 uchwały Rada Miejska na potrzeby uchwały zawarła definicję członków wspólnoty samorządowej. Zdaniem organu nadzoru w delegacji art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie mieści się definiowanie pojęć uregulowanych przez samego ustawodawcę. Kto jest członkiem wspólnoty samorządowej można bowiem wywieść dokonując wykładni przepisów ustawowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 1174/07, stwierdził, że: „w myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy – podobnie art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mieszkańcem gminy jest więc osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie gminy, tj. przebywa w tej gminie z zamiarem stałego pobytu (art. 25 k.c.)”.

Dla uznania danej osoby za mieszkańca gminy nie ma też znaczenia czas zamieszkiwania w gminie. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt. OSK 883/04, mieszkaniec, to człowiek stale gdzieś mieszkający, lokator, obywatel. Mieszkańcami gminy będą zatem zarówno osoby zamieszkujące i zameldowane na jej terenie na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane, ale przebywające w danej miejscowości na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu. Tak rozumianym swoim mieszkańcom gmina obowiązana jest tworzyć warunki umożliwiające zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych. Wystarczy, że osoba ubiegająca się o najem lokalu komunalnego wykaże, iż zamieszkuje w gminie z zamiarem stałego pobytu. Tymczasem Rada Miejska wprowadziła wymóg udowodnienia stałego zamieszkania.

Na podstawie § 4 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Złotoryi określiła warunki jakie muszą spełnić potencjalni najemcy lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. W punkcie 2 przywołanego ustępu, jako jeden z warunków, Rada wskazała nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, a w przypadku małżonków nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego przez każde z małżonków.

Odnosząc się do wyrażonego w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały warunku zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z osobami niedysponującymi prawem do innego lokalu mieszkalnego, należy stwierdzić, że takie regulacje są kolejnymi przepisami uchwały, w których wprowadza się pozaustawowe kryteria, jakimi należy się kierować przy przyznawaniu prawa do wynajmu lokalu. Należy zatem po raz kolejny podnieść, że krąg osób, którym gmina może przyznawać lokale z prowadzonego przez nią zasobu mieszkaniowego ogranicza się do osób o niskich dochodach i mających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Wprowadzenie przez Radę możliwości oddania lokalu w najem w oparciu o inne zasady, przy uwzględnieniu pozaustawowych kryteriów, może zaś doprowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć, wbrew intencji ustawodawcy, osoba spełniająca inne niż ustawowe kryteria. Stanowi to istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Ponadto uregulowanie uchwały odnoszące się do posiadania tytułu prawnego do innego lokalu, jako przesłanki odmowy zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest niedopuszczalne z uwagi na okoliczność, że uregulowanie takie jest równoznaczne z modyfikacją znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych z art. 4 ust. 2 ustawy. Równocześnie przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym, czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jednego z kryteriów przyznania lokalu socjalnego, a więc lokalu tej kategorii, która przeznaczona jest dla osób najbardziej potrzebujących pomocy ze strony wspólnoty samorządowej, u których zachodzi kwalifikowana postać niemożności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W związku z powyższym Rada Miejska w analizowanej regulacji uchwały dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawy. Zatem rozciągnięcie wymogu braku tytułu prawnego do lokalu na wszystkich mieszkańców gminy zainteresowanych najmem lokalu gminnego nie znajduje jakichkolwiek 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 § 4 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Złotoryi postanowiła, że warunek określony w § 4 ust. 1 pkt 3 (kryterium dochodowe) nie dotyczy osób, które: 1) są uprawnione do lokalu zamiennego; 2) nabyły uprawnienie do lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego na mocy prawomocnego orzeczenia sądu; 3) mają prawo zawarcia umowy najmu w przypadkach określonych w rozdz. 15 (inne przypadki zawarcia umowy najmu); 4) otrzymały prawo zawarcia umowy najmu według zasad określonych w rozdz. 17 (zasady dokonywania zamian lokali mieszkalnych); 5) mają prawo do zawarcia umowy najmu lokalu wg zasad określonych w § 21 (zasady wynajmowania lokali o powierzchni użytkowej powyżej 80 m²); 6) mają prawo do zawarcia umowy najmu lokalu służbowego.

W ocenie organu nadzoru wymienione w pkt 3, pkt 4, pkt 5 i pkt 6 okoliczności nie mogą uzasadniać wyłączenia stosowania kryterium dochodowego wobec osób zawierających tego typu umowy. Ciężące na gminie zadanie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych może być realizowane wyłącznie w stosunku do gospodarstw domowych o niskich dochodach. Niezależnie zatem od przyczyn nawiązania stosunku najmu lokalu komunalnego wybór strony takiego stosunku musi być determinowany wysokością osiąganego w danym gospodarstwie domowym dochodu, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (tak jak ma to miejsce w przypadku uprawnienia do lokalu zmiennego oraz uprawnienia do lokalu socjalnego czy pomieszczenia tymczasowego na mocy prawomocnego orzeczenia sądu). Wyłączenie stosowania kryterium dochodowego w stosunku do określonego rodzaju lokali czy też form, w jakich zaspokajane są potrzeby mieszkaniowe mieszkańców gminy, musi być uznane za umożliwienie korzystania z zasobu mieszkaniowego gminy przez osoby, które są w stanie je zaspokoić we własnym zakresie, co narusza wskazywany wyżej art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W rozdziale 5, dotyczącym kryterium dochodowego, Rada Miejska w Złotoryi postanowiła w § 10 uchwały, że: „Oddanie w najem lokalu do remontu we własnym zakresie i na koszt przyszłego najemcy oraz lokalu powstałego w drodze adaptacji może nastąpić na rzecz osób, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w kwartale poprzedzającym dzień złożenia wniosku nie był niższy niż 150 % i nie był wyższy niż 300 % kwoty najniższej emerytury w gospodarstwach wieloosobowych oraz nie był niższy niż 200 % i nie był wyższy niż 350 % najniższej emerytury w gospodarstwach jednoosobowych”.

Prowadzi to do sytuacji wykluczającej możliwość skorzystania z instytucji najmu lokalu do remontu we własnym zakresie i na koszt przyszłego najemcy oraz lokalu powstałego w drodze adaptacji mieszkańcom, którzy powinni być adresatami regulacji tej uchwały. Najemcą lokalu mieszkalnego może zostać pełnoletni wnioskodawca, będący członkiem wspólnoty samorządowej Gminy Miejskiej Złotoryja, spełniający kryterium dochodowe oraz posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Pojawia się tu wewnętrzna sprzeczność przepisów. Z jednej strony bowiem najem uzależniony jest od kryterium dochodowego (określona jest górna granica dochodów uprawniających do najmu), z drugiej strony do najmu lokali przeznaczonych do remontu oraz lokali powstałych w drodze adaptacji, zgodnie z § 10 uchwały, wymagane są dochody wyższe od tych uprawniających do najmu innych lokali z zasobu mieszkaniowego Gminy. Powstałaby sytuacja, w której najemca o dobrej sytuacji finansowej, posiadający inny lokal (lokale) remontuje lub adaptuje lokal z mieszkaniowego zasobu gminy. Tymczasem zgodnie z art. 4. ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. 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. Uchwalone przez Gminę przepisy dotyczące lokali przeznaczonych do remontu lub adaptacji wykonywanych przez przyszłych najemców we własnym zakresie, prowadziłyby do braku realizacji zadań, o których mowa w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Celem ustawy o ochronie praw lokatorów jest realizacja zadania własnego gminy polegającego na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Ustawa określa krąg podmiotów i upoważnia organ stanowiący do określenia kryterium dochodowego, jednocześnie Rada może określić bardziej szczegółowe reguły umożliwiające zaspokojenie, w pierwszej kolejności, potrzeb tych, spośród osób spełniających kryteria ustawowe, które najbardziej tej pomocy potrzebują. Postanowienia uchwały muszą pozostawać w zgodzie z przepisami prawa, w analizowanym przypadku w zgodzie z celem ustawy o ochronie praw lokatorów. Tymczasem mocą przedmiotowej uchwały Rada, w § 10, wyłączyła członków wspólnoty o niskich dochodach z prawa do ubiegania się o najem tej kategorii lokali.

Określając zasady postępowania przy ubieganiu się o lokal mieszkalny z zasobu Gminy Miejskiej Złotoryja (z wyłączeniem lokali zamiennych, lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², pomieszczeń tymczasowych) Rada Miejska, w § 12 ust. 1 uchwały, postanowiła, że: „Wynajęcie lokalu mieszkalnego każdorazowo poprzedza złożenie Wynajmującemu przez osobę pełnoletnią wniosku mieszkaniowego, wypełnionego i potwierdzonego przez wyszczególnione w nim podmioty wraz z oświadczeniem o zgodzie na gromadzenie, przetwarzanie, opublikowanie danych osobowych, zgodnie z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1182 ze zm.) oraz dokumentami potwierdzającymi osiągnięcie dochodów lub ich brak”.

W ocenie organu nadzoru wymóg złożenia oświadczenia dotyczącego zgody na przetwarzanie danych osobowych oraz zapis umożliwiający upublicznienie niektórych z tych danych nie znajduje oparcia w normie kompetencyjnej uprawniającej do podjęcia niniejszej uchwały, zawartej w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Publiczne udostępnienie danych osobowych wnioskodawcy oraz wymóg złożenia przez niego oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie takich danych nie mogą stanowić warunków wynajęcia lokalu mieszkalnego, które powinny być powiązane z członkostwem we wspólnocie samorządowej, niskimi dochodami oraz niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi.

Ponadto zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych: „Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy: 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych; 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa; 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą; 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego; 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą”.

Jak wynika z powyższego zgoda jest jednym z koniecznych, ale nie jedynym warunkiem legalizującym przetwarzanie danych. Nie jest zatem konieczne jej pozyskiwanie, gdy spełniony jest jeden z pozostałych warunków z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, zwłaszcza gdy przetwarzanie danych osobowych znajduje podstawę w stosownych przepisach prawa. Według art. 7 pkt 2 powołanej ustawy przez przetwarzanie danych rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych. Z kolei w świetle art. 7 pkt 5 cytowanej ustawy przez zgodę osoby, której dane dotyczą – rozumie się oświadczenie woli, którego treścią jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych tego, kto składa oświadczenie; zgoda nie może być domniemana lub dorozumiana z oświadczenia woli o innej treści; zgoda może być odwołana w każdym czasie. Zgodnie z powyższą definicją, zasadnicze znaczenie przy formułowaniu treści oświadczenia dotyczącego wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych ma czynnik woli wyrażającego zgodę – składającego oświadczenie. Oświadczenie to musi być zgodne z zamiarem osoby i nie może ona czuć się zmuszona do jego złożenia.

W związku z regulacjami zawartymi w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, uprawniającymi do ustalenia trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych, istnieje podstawa prawna do żądania przez Radę Miejską od wnioskujących o lokal mieszkalny, danych niezbędnych do prawidłowego ustalenia spełnienia przez wnioskodawców warunków kwalifikujących ich do przyznania takiego lokalu. A zatem możliwość przetwarzania danych osobowych, podanych we wniosku mieszkaniowym, nie jest uzależniona od zgody osoby składającej wniosek, tylko od oceny niezbędności danych w celu ustalenia spełnienia warunków uprawniających do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego. W sytuacjach, w których dopuszczalność przetwarzania danych osobowych ma swoje niewątpliwe, wyraźne oparcie w przepisach prawa, administrator nie powinien zwracać się ("dodatkowo", "na wszelki wypadek") o udzielenie zgody na przetwarzanie tych samych danych do zainteresowanych podmiotów (J. Barta, R. Markiewicz, „Ochrona danych osobowych. Komentarz”, Zakamycze 2002, s. 405).

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż nałożenie obowiązku wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych jest nie tylko zbędne, ale też nieuprawnione, gdyż w przypadku przetwarzania danych osobowych na podstawie zgody lub odmowy wyrażenia zgody, o ich przetwarzaniu decyduje osoba, której

dane dotyczą, a nie podmiot żądający tych danych. Ponadto należy wskazać, iż tak skonstruowany zapis uchwały, poprzez brak zapisu o możliwości niezłożenia stosownej zgody, wprowadza obligatoryjność złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych i ogranicza prawa tej osoby do odmowy wyrażenia tej zgody, a jednocześnie uzależnia możliwość złożenia wniosku od jej wyrażenia. Jednostka powinna mieć również prawo do skutecznego cofnięcia zgody na przetwarzanie danych osobowych, zwłaszcza w sytuacji, gdy ustawa nie wprowadza konstrukcji zgody bezterminowej lub nieodwoływalnej (Adamus A., „Zgoda na przetwarzanie danych osobowych jako wyraz autonomii informacyjnej jednostki”, *Radca Prawny* 2008/2/6-16). Powyższe, w sytuacji braku zgody na przetwarzanie danych osobowych, uniemożliwia złożenie wniosku mieszkaniowego osobie spełniających kryteria kwalifikujące do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z zasobu mieszkaniowego gminy.

Na podstawie § 19 ust. 4 uchwały Rada Miejska w Złotoryi przyjęła, że: „Wynajmujący w uzasadnionych przypadkach może zrealizować wyrok eksmisyjny z pominięciem kolejności na liście oczekujących na eksmisję”.

Przesłanka realizacji wyroku eksmisyjnego z pominięciem kolejności na liście oczekujących na eksmisję w postaci "uzasadnionych przypadków" jest pojęciem nieprecyzyjnym. Brak precyzyjnego określenia przesłanek uniemożliwi bądź znacznie utrudni adresatom normy zgodne z nią zachowanie, zaś zakres znaczeniowy pojęcia będzie kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy na etapie wykonania uchwały, w drodze uznaniowej interpretacji. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa, ze względu na jego niejasność. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. W przedmiotowym przypadku uznaniowość w ustalaniu znaczenia omawianych pojęć pogłębi dodatkowo brak ich definicji w przepisach powszechnie obowiązujących m.in. w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa, występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny: 1) wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone; 2) określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej, by nie były one oskarżane o arbitralność w stosowaniu prawa. Niejasność przepisów nie powinna prowadzić do tego, że pewne osoby zrezygnują z korzystania z przysługujących im uprawnień tylko dlatego, że nie są pewne ich zakresu (Wierczyński G., *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, Oficyna 2009). Powołany zapis § 19 ust. 4 uchwały, posługujący się pojęciem "uzasadnionych przypadków", nie spełnia zasady precyzji, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcie to jest określeniem ogólnym. Ze względu na wieloznaczność omawianego pojęcia stosowanie normy prawnej uchwały w procedurze kwalifikacji osób do zawarcia z gminą umów najmu lokalu socjalnego może być w praktyce niewykonalne bądź opierać się na nieograniczonej bądź naruszającej prawa obywateli swobodzie interpretacyjnej omawianego przepisu.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że zamierzając zawrzeć umowę najmu lokalu socjalnego z osobą spełniającą kryteria, lecz zajmującą dalszą pozycję na liście oczekujących na eksmisję, Rada powinna przesłankę przewidującą taką możliwość określić jednoznacznie, by jasno z niej wynikało, w jakich sytuacjach osoba z dalszej pozycji na liście będzie uprawniona do wcześniejszego wstąpienia w stosunek najmu lokalu gminnego na zasadzie art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Następnie w § 19 ust. 6 uchwały Rada Miejska w Złotorzy postanowiła, że: „Umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na okres jednego roku. Po upływie tego terminu umowę najmu lokalu można zawrzeć na kolejny rok, jeśli były Najemca spełnia łącznie warunki: 1) określone w uchwale kryteria dochodowe; 2) nie zalega z płatnością czynszu i innych opłat za używanie lokalu; 3) nie narusza zasad porządku domowego w związku z korzystaniem z tego lokalu”.

W ocenie organu nadzoru żaden przepis ustawy nie zawiera upoważnienia dla Rady do określenia czasu trwania umowy najmu lokalu socjalnego. Wyznaczenie przez Radę okresu, na jaki zawarta ma zostać umowa najmu lokalu socjalnego uznać należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego oraz modyfikację normy ustawowej. Ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Jednocześnie zaznaczyć wymaga, że organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Zatem to organ wykonawczy gminy oraz przyszły najemca lokalu jako strony stosunku cywilnoprawnego, którego przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy, są uprawnieni na zasadach równorzędności stron do określenia okresu, na jaki zostanie zawarta umowa, mając na uwadze treść art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2010 r., (sygn. akt IV SA/Wr 338/10), w którym stwierdził, że ustalenie przez Radę arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy. 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 sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Oznacza to, że również kwestia przesłanek przedłużenia umowy najmu lokalu socjalnego należy do materii ustawowej i nie może być regulowana w uchwale rady gminy. Rada nie ma kompetencji do ustalania innych, niż ustawowe, przesłanek przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na kolejny okres oznaczony. Takie postanowienia w sposób istotny naruszają art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzecniczej, uznającej za niedopuszczalne powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikację, przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Według § 20 ust. 5 analizowanej uchwały: „Umowę najmu pomieszczenia tymczasowego można przedłużyć na następny okres, jeżeli były najemca spełnia łącznie warunki: 1) określone w uchwale kryteria dochodowe jak dla lokali socjalnych; 2) nie zalega z płatnością czynszu i innych opłat za używanie pomieszczenia; 3) nie narusza zasad porządku domowego w związku z korzystaniem z tego pomieszczenia; 4) nadal znajduje się w trudnej sytuacji uniemożliwiającej zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w inny sposób”.

Rada Miejska w Złotorzy w zakwestionowanym przepisie uchwały wykroczyła poza zakres normy kompetencyjnej z art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. W ocenie organu nadzoru Rada nie posiada kompetencji do określania warunków na jakich zainteresowany może przedłużyć umowę najmu pomieszczenia tymczasowego. Przede wszystkim ustawodawca ustalił czas na jaki zawierana jest umowa najmu pomieszczenia tymczasowego (art. 25b ustawy o ochronie praw lokatorów), po drugie, w art. 25e ustawy o ochronie praw lokatorów, ustawodawca wskazał na odpowiednie stosowanie art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, w myśl którego umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy.

Wobec uregulowania ustawowej sytuacji, w której możliwym jest przedłużenie umowy pomieszczenia tymczasowego, Rada nie ma uprawnienia do normowania tej kwestii w sposób odmienny. Przepisy ustawy

nie dają organowi stanowiącemu kompetencji do określania innych kryteriów, uzależniających przedłużenie umowy najmu pomieszczenia tymczasowego, jak tylko te, które wskazał ustawodawca w art. 25c ustawy o ochronie praw lokatorów.

Zgodnie z § 30 uchwały: „Na wniosek osoby, która została pozbawiona tytułu prawnego do lokalu na skutek wypowiedzenia umowy z powodu zaległości czynszowych, może zostać ponownie zawarta umowa najmu w przypadku całkowitej spłaty zobowiązań”.

Takie regulacje nie znajdują podstawy prawnej. Fakt wypowiedzenia umowy z powodu zaległości czynszowych nie może wpływać na późniejszą sytuację prawną osoby, która otrzymała takie wypowiedzenie. Ustawodawca nie pozwala na wprowadzenie ograniczenia w możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu, ze względu na sposób wygaśnięcia wcześniejszej umowy. W takiej sytuacji obowiązywać muszą takie same zasady, jak dla wszystkich, do których kierowana jest uchwała.

Obowiązkiem organu stanowiącego gminy – na co zwracana była już uwaga w niniejszym rozstrzygnięciu – jest takie ustalenie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, by osoby spełniające podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, miały równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu. Niedopuszczalne – jako sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów – jest zatem wprowadzanie dodatkowych wymogów w uchwale.

Należy dodać, że przyjęty przez Radę Miejską w Złotoryi § 30 analizowanej uchwały stanowić może kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, jednak i w takim przypadku spełnione muszą zostać ogólne warunki kwalifikujące do przyznania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, w tym kryterium dochodowe.

W rozdziale 17 Rada Miejska w Złotoryi określiła zasady dokonywania zamian lokali mieszkalnych. W § 38 ust. 4 zd. 1 Rada przyjęła, że odmowa udzielenia zgody na zamianę lokalu może nastąpić w przypadku, gdyby zamiana spowodowała naruszenie obowiązujących przepisów lub istotne pogorszenie warunków mieszkaniowych osób zajmujących część lokalu nieobjętego zamianą (lokalne niesamodzielne). Następnie w zd. 2 przywołanego § 38 ust. 4 Rada wskazała, że: „Wynajmujący może też odmówić zamiany z innych przyczyn”.

Powyższa regulacja § 38 ust. 4 zd. 2 uchwały prowadzi do sytuacji, w której odmowa zamiany lokalu mieszkalnego może nastąpić z innych, niewskazanych w uchwale przyczyn. Co więcej odmowa udzielenia zgody na zamianę lokali może nastąpić nawet jeżeli wynajmujący spełnia warunki określone w przedmiotowej uchwale. Sformułowanie otwartego katalogu sytuacji, w których możliwa jest odmowa udzielenia zgody na zamianę lokalu mieszkalnego, pomimo wcześniejszego wskazania konkretnych warunków uprawniających do skorzystania z możliwości zamiany, powoduje u adresatów uchwały niepewność co do przysługującego im uprawnienia. Dodatkowo tak skonstruowany przepis uchwały nie realizuje w pełni normy kompetencyjnej z art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, która nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek określenia w uchwale warunków 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. Przypadki, w jakich możliwa jest odmowa wyrażenia zgody na dokonywanie zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach, powinny być ujęte w katalogu zamkniętym, aby nie stwarzać możliwości arbitralnego decydowania przez organ wykonujący uchwałę, w jakich sytuacjach takiej zgody udzielić, a w jakich nie.

Na zasadzie § 38 ust. 5 przedmiotowej uchwały najemcy, przed złożeniem wniosków o zamianę lokali mieszkalnych, zobowiązani są do zapoznania się ze stanem technicznym lokali, na które wyrażają chęć zamiany. Koszty związane z remontem lokali stanowiących przedmiot zamiany obciążają przyszłych najemców, bez możliwości zwrotu tych kosztów przez Wynajmującego.

Zdaniem organu nadzoru regulacja § 38 ust. 5 uchwały we fragmencie „Koszty związane z remontem lokali stanowiących przedmiot zamiany obciążają przyszłych najemców, bez możliwości zwrotu tych kosztów przez Wynajmującego” istotnie narusza art. 6f ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym: „W umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa

i obowiązki wymienione w art. 6a-6e”. Równocześnie zapisy art. 6a-6g ustawy szczegółowo określają obowiązki najemcy i wynajmującego w zakresie dokonywania remontów w wynajmowanych mieszkaniach i zapewnienia właściwego funkcjonowania urządzeń znajdujących się w lokalach. Artykuł 6f dodaje zaś, iż w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e.

Natomiast w myśl art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o ochronie praw lokatorów, przez publiczny zasób mieszkaniowy należy rozumieć lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

Z powyższego wynika, że w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6a-6e są więc bezwzględnie wiążące, a tylko w odniesieniu do pozostałych zasobów może obowiązywać odmienna regulacja umowna. Innymi słowy w ustawie uregulowano, w sposób wyczerpujący, na kim spoczywa obowiązek dokonania remontów i w jaki sposób obowiązki ustawowe mogą być przez strony stosunku najmu modyfikowane. Z ustawy wprost wynika, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy należą do publicznego zasobu mieszkaniowego, zatem strony nie mogą w umowie ustalać odmiennie praw i obowiązków wymienionych w art. 6a-6e ustawy o ochronie praw lokatorów, a tym bardziej nie można tego czynić w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego.

Jak wskazano wyżej, w publicznym zasobie mieszkaniowym obowiązki wynajmującego i najemcy określone są w art. 6a-6e ustawy i niedozwolone jest ich modyfikowanie w drodze umowy cywilnoprawnej, a tym bardziej w drodze uchwały Rady Miejskiej. Celem uregulowań ustawy o ochronie praw lokatorów jest ochrona praw lokatorów. Zgodnie z art. 1 ustawa reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Celem ustawy jest realizacja zadania własnego gminy polegającego na zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 czerwca 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 210/11, CBOSA).

Stanowisko to potwierdza także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 13 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 689/12.

W załączniku do uchwały Rada Miejska w Złotorii określiła kryteria, w oparciu o które rozpatrywane mają być wnioski o najem lokali mieszkalnych wraz z określoną w stosunku do każdego kryterium punktacją.

Dla części z przewidzianych kryteriów, w kolumnie „Uwagi”, przewiduje się potwierdzenie faktu zameldowania (kryterium 2 oraz kryterium 6).

Tymczasem zadania gminy, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty, muszą być tak realizowane, aby objęły wszystkich mieszkańców gminy znajdujących się w określonej sytuacji. Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Wspólnotę samorządową tworzą zaś z mocy prawa – zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – mieszkańcy gminy.

Odnosząc to do opisywanej sprawy, gmina obowiązana jest – na mocy art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów – tworzyć warunki umożliwiające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty samorządowej, czyli jej mieszkańców. Jest to jej zadanie własne. Pojęć wspólnoty oraz mieszkańca nie można w tym przypadku odrywać od podstawowych zasad ustrojowych, które notabene decydują o prawnej konstrukcji samej gminy (art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym). W ten sposób wypowiedział się również Naczelny Sąd Administracyjny (zob. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, LEX nr 164541).

Rada Miejska nie ma zatem uprawnień do dokonywania regulacji posługujących się kryterium meldunkowym, ograniczając tym samym krąg podmiotów, do których adresowane są działania gminy. Jego zastosowanie w odniesieniu do realizowanych przez gminę zadań narusza przepisy ustrojowe zawarte w art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Stanowi to również naruszenie przepisu kompetencyjnego z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W tym kontekście za istotnie naruszające prawo należy uznać również kryterium pierwsze, które także posługuje się instytucją zameldowania. Ponadto kryterium braku zameldowania, mimo że ograniczone do

przypadków, kiedy utrata zameldowania nastąpiła na podstawie decyzji administracyjnej bądź wymeldowania, które było wynikiem przeprowadzonej eksmisji, prowadzi do stanu nierówności wobec prawa, w stosunku do osób zameldowanych, które dopełniły obowiązku meldunkowego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
P. Hreniak