



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/363/2018 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie ustalenia zasad zarządu mieniem Powiatu Świdnickiego w zakresie najmu lokali mieszkalnych i innych lokali wykorzystywanych na cele mieszkaniowe.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2018 r. Rada Powiatu w Świdnicy, działając między innymi na podstawie art. 21 ust.1 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 20 ust. 4 oraz art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2018 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234), podjęła uchwałę Nr XLIII/363/2018 w sprawie ustalenia zasad zarządu mieniem Powiatu Świdnickiego w zakresie najmu lokali mieszkalnych i innych lokali wykorzystywanych na cele mieszkaniowe.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 lipca 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 4, polegającym na niewyczerpaniu delegacji ustawowej.

Rada Powiatu w uchwałę Nr XLIII/363/2018 określiła zasady wynajmowania lokali mieszkalnych. Zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przepisy art. 20 ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy oraz praw i obowiązków organów gminy stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków organów takich jednostek. Zgodnie zaś art. 21 ust. 3 stanowi, że rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które 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.

Ponadto zgodnie z art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego rada powiatu powinna w uchwałę w sprawie zasad wynajmu lokali

mieszkalnych stanowiących własność powiatu zawrzeć zasady ustalania stawek czynszu przez organ wykonawczy.

Zdaniem organu nadzoru pominięcie większości z wymienionych powyżej elementów w zakresie regulacji zasad wynajmowania nieruchomości skutkuje brakiem realizacji upoważnienia ustawowego. Takie zachowanie prawodawcze polega na niewyczerpaniu delegacji ustawowej, a w konsekwencji dowodzi sprzeczności uchwały z prawem. Wskazanie, przez ustawodawcę, że przepisy art. 21 ust. 3 stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego, nie oznacza przyzwolenia na całkowitą dowolność w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego regulujących zasady wynajmu lokali mieszkalnych będących własnością Powiatu Świdnickiego.

Stosownie do ogólnie przyjętego w orzecznictwie i w doktrynie pojmowania zasad "odpowiedniego" stosowania przepisów, niektóre z nich znajdują zastosowanie wprost, bez żadnych modyfikacji i zabiegów adaptacyjnych, inne tylko pośrednio, a więc z uwzględnieniem konstrukcji, istoty i odrębności postępowania, w którym znajdują zastosowanie, a jeszcze inne w ogóle nie będą mogły być wykorzystane. Stosowanie "odpowiednie" oznacza w szczególności niezbędną adaptację (i ewentualnie zmianę niektórych elementów) normy do zasadniczych celów i form danego postępowania, jak również pełne uwzględnienie charakteru i celu danego postępowania oraz wynikających stąd różnic w stosunku do uregulowań, które mają być zastosowane.

W związku z powyższym w uchwałę w sprawie zasad wynajmu lokali mieszkalnych stanowiących własność powiatu należy pominąć wszystkie kwestię wskazane w art. 21 ust. 3 dotyczące najmu lokali socjalnych (wydzielenie takich lokali jest obowiązkiem gminy, a nie powiatu). Obligatoryjnie zaś powinny być uregulowane zasady wynajmowania lokali na czas nieoznaczony (zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego lokale mieszkalne stanowiące własność powiatu mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony i na czas trwania stosunku pracy), czyli: wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu, warunki zamieszkania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu, warunki dokonywania zamiany lokali, tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali, zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

Z wyżej wymienionych elementów uchwała określa tylko warunki zamieszkania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy oraz warunki dokonywania zamiany lokali. Pozostałych elementów Rada nie uregulowała wcale, uregulowała szczątkowo lub w taki sposób, że poszczególne przepisy są na tyle nieczytelne, że ich wykonywanie będzie w praktyce niemożliwe. Na przykład w § 4 ust. 2 odnosi się pośrednio do dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego najemcy. Sama wysokość tego dochodu nie została jednak w uchwałę określona. Ponadto § 4 odnosi się wyłącznie do umów zawieranych z pracownikami jednostek organizacyjnych powiatu.

Rada Powiatu w Świdnicy przewidziała dwa tryby zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony: przetargowy i bezprzetargowy. W stosunku do pierwszego trybu określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony oraz kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu jest zbędne. Najemcami zostaną osoby, które zaproponują w przetargu najwyższą stawkę najmu. W przypadku trybu bezprzetargowego pominięcie wyżej wskazanych elementów skutkuje pełną dowolnością w zakresie zawierania umów najmu. W rezultacie Rada nie wypełniła swojej ustawowej kompetencji w zakresie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych.

Należy przy tym podkreślić, że treść § 10, który w zamyśle autorów uchwały miał wskazywać osoby z którymi jest możliwe zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony w drodze bezprzetargowej, nie jest w pełni czytelna. Brzmienie wyżej wskazanego przepisu wskazuje że zawarcie takiej umowy jest możliwe w stosunku do osób, które pozostały w lokalu po śmierci najemcy (odwołanie do § 11 ust. 1 uchwały) oraz do osób, które uzyskały zgodę na zamianę lokalu. W pierwszym przypadku przepis został tak zredagowany, że zamieszkujący z najemcą, który zmarł, nie mogą pozostać w dotychczas zajmowanym lokalu, mogą się jedynie ubiegać o najem innego mieszkalnego stanowiącego własność powiatu. Tymczasem w zamyśle ustawodawcy organ stanowiący realizując upoważnienie ustawowe powinien wskazać okoliczności umożliwiające zawarcie umowy najmu dotychczas zajmowanego lokalu. Przy tym również uchwalając § 11 uchwały Rada Powiatu w Świdnicy

nie zrealizowała w pełni upoważnienia ustawowego. Zgodnie art. 21 ust. 3 pkt 6 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego powinna określić zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Tymczasem Rada uregulowała tylko sytuacje osób, które pozostały w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

Zachowanie prawodawcze polegające na niewyczerpaniu delegacji ustawowej narusza prawo w stopniu istotnym. Tożsame stanowisko dotyczące określenia przez radę powiatu zasad wynajmowania lokali mieszkalnych zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 18 lutego 2014 r. (sygn. akt II Sa/GI 1703/13).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wicewojewoda Dolnośląski

Kamil Krzysztof Zieliński