



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 25 stycznia 2013 r.

Poz. 536



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N21.4131.5.2012.SK2

Wrocław, dnia 17 stycznia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późniejszymi zmianami)

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 1 uchwały Rady Miasta Bolesławiec nr XXXI/253/2012 z dnia 19 grudnia 2012 roku w sprawie zasad wynajmowania tymczasowych pomieszczeń, z powodu istotnego naruszenia, art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25e w związku z art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 z późn. zm.) i art. 7, art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji RP (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 19 grudnia 2012 r. Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr XXXI/253/2012 w sprawie zasad wynajmowania tymczasowych pomieszczeń, zwaną dalej uchwałą. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru dnia 20 grudnia 2012 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 25b ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 z późn. zm.) i art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji RP (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172).

Przedmiotowym aktem Rada Miasta Bolesławiec uchwaliła zasady gospodarowania pomieszczeniami tymczasowymi. W postawie prawnej przedmiotowej uchwały wskazano - oprócz przepisu art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowiącego o właściwości rady gminy we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy - art. 25e ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Według tego ostatniego przepisu, do najmu tymczasowych pomieszczeń stosuje się odpowiednio przepisy art. 4, art. 10 ust. 1-3, art. 11 ust. 2 pkt 1-3, art. 13, art. 18, art. 20 ust. 2a i 2b, art. 21, art. 23 ust. 3 i 4 oraz art. 25.

Zauważyć należy, że ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1342) wprowadziła z dniem 16 listopada 2011 r. do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego m.in. definicję tymczasowego pomieszczenia i dodała do tego aktu rozdział 4a pn. Tymczasowe pomieszczenia, regulujący udostępnianie tymczasowych pomieszczeń i obowiązki gminy w tym zakresie.

Stosownie do dodanego również ww. ustawą ust. 2a do art. 4 ustawy, w przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu, o którym mowa w art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.), gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie albo noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe, chyba, że pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia. Z kolei, według art. 25a ustawy, gmina tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń, które przeznaczają się na wynajem. Zgodnie z art. 25e ustawy, do najmu tymczasowych pomieszczeń stosuje się odpowiednio przepisy art. 4, art. 10 ust. 1–3, art. 11 ust. 2 pkt 1–3, art. 13, art. 18, art. 20 ust. 2a i 2b, art. 21, art. 23 ust. 3 i 4 oraz art. 25.

Stąd w oparciu o ww. przepis odsyłający do art. 21 ustawy, Rada upoważniona jest do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a zatem i pomieszczeń tymczasowych. Uchwała ta z uwagi na swój przedmiot, jakim jest ustalenie zasad wynajmowania pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Bolesławiec stanowi akt prawa miejscowego. Jako normatywny akt wykonawczy należący do kategorii prawa miejscowego, uchwała powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów. Dlatego też wskazać należy na art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według której źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego oraz art. 94 zgodnie z którym organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Skoro akty prawa miejscowego stanowią źródła powszechnie obowiązującego prawa zatem koniecznym jest stosowanie w stosunku do nich zasad tworzenia, techniki legislacyjnej oraz obowiązywania systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

W § 5 uchwały Rada Miasta Bolesławiec powtarza zapis artykułu 25b ustawy stanowiąc, że umowa najmu tymczasowego pomieszczenia może być zawarta jedynie na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy. W kolejnym paragrafie uchwały (§ 6) postanowiono, że wynajmujący może przedłużyć umowę najmu tymczasowego pomieszczenia na swój wniosek, jeżeli znajduje się on nadal w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy, po czym w omawianym paragrafie wymienione są kryteria, które powinien spełniać, by można było z nim przedłużyć przedmiotową umowę.

Rada Miasta Bolesławiec w zakwestionowanym § 6 ust. 1 uchwały wykroczyła poza zakres normy przepisu art. 25e w związku z art. 23 ust. 3 ustawy. W ocenie Organu Nadzoru Rada nie posiada kompetencji do określania warunków na jakich zainteresowany może przedłużyć umowę najmu tymczasowego pomieszczenia. Ustawodawca po pierwsze ustalił czas na jaki zawierana jest umowa najmu tymczasowego pomieszczenia, po drugie w odesłaniu (art. 25e ustawy) wskazał na odpowiednie stosowanie art. 23 ust. 3 ustawy, 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. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2.

Podstawową konsekwencją dla gminy związaną z wejściem w życie ustawy z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2011 r. Nr 224, poz. 1342) jest utworzenie zasobu tymczasowych pomieszczeń, które przeznaczają się na wynajem osobom, wobec których orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, bez orzeczenia o uprawnieniu do lokalu socjalnego lub zamiennego.

Jednocześnie ustawodawca rozstrzygnął, które przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego znajdują zastosowanie do tymczasowego pomieszczenia. Z odesłania tego wynikałaby możliwość przedłużenia umowy najmu pomieszczenia tymczasowego, jeżeli najemca nadal znajdowałby się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Z tego względu Organ Nadzoru nie zakwestionował ustępu 2 paragrafu 6 przedmiotowej uchwały. Jednak w sytuacji przedłużenia umowy najmu pomieszczenia tymczasowego kwestie kryterium dochodowego i wywiązywania się z warunków wcześniejszej umowy są bez znaczenia. Wobec uregulowania ustawowego sytuacji, w której możliwym jest przedłużenie umowy pomieszczenia tymczasowego, Rada nie ma uprawnienia do unormowania tej kwestii w sposób odmienny. Przepisy ustawy nie dają temu organowi kompetencji do określania innych kryteriów, uzależniających otrzymanie tymczasowego pomieszczenia, jak tylko te które wskazał ustawodawca w art. 25c ustawy.

Raz jeszcze należy zaznaczyć, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy przekazane Radzie do uregulowania na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25e ustawy

nie dają temu organowi kompetencji do określania innych kryteriów, uzależniających otrzymanie tymczasowego pomieszczenia, jak tylko te które wskazał ustawodawca w art. 25c ustawy.

Nadto, zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej, do których zaliczane są również organy jednostek samorządu terytorialnego, działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy publicznej musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Dotyczy to również organów jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane tylko przez ten organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Równocześnie podkreślić należy, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, a w prawie administracyjnym, w tym w działalności uchwałodawczej, zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/14).

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia za pośrednictwem organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 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:
A.M. Skorupa