

Projekt

z dnia 10 listopada 2017 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY GMINY CZERNICA**

z dnia 10 listopada 2017 r.

zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czernica

Na podstawie art. 21 ust.1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.), Rada Gminy Czernica uchwala co następuje:

§ 1. W uchwale Rady Gminy Czernica Nr XXVII/199/2009 z dnia 30 lipca 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czernica (Dz.Urz.Woj. Doln. Nr 136 poz. 2770) wprowadza się następujące zmiany:

1) w rozdziale 3:

a) tytuł rozdziału 3 otrzymuje brzmienie: „Ogólne zasady postępowania przy ubieganiu się o lokal z zasobu mieszkaniowego Gminy”

b) w § 5 w ust. 2 lit. b otrzymuje brzmienie: „b) zaświadczenie dotyczące uzyskiwanych dochodów”

2) § 13 otrzymuje brzmienie: „Do wynajęcia lokalu mieszkalnego, którego powierzchnia użytkowa przekracza 80m2, stosuje się odpowiednio postanowienia uchwały”

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się wójtowi gminy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Przewodniczący Rady Gminy
Czernica

Leszek Kusiak

ADWOKAT
Monika Skrzypiec-Paliwoda
Monika Skrzypiec-Paliwoda



BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH

Zespół Prawa Cywilnego

Wzrost 08.09.2017

Nr 1007.2017

Warszawa,

2017-09-01

IV.7214.138.2017.AKo

Pan Leszek Kusiak
Przewodniczący Rady
Gminy Czernica
ul. Kolejowa 3
55-003 Czernica

PRZEKAZUJĘ DO REALIZACJI	
1. KIEROWNIK REFERATU	P. R. Knapelowski
2. PRACOWNIK ODPOWIEDZIALNY	I. Cwip
3. DO WIADOMOŚCI	p. A. Cwip, J. Kosiński -> L. Kusiak

Szanowny Panie Przewodniczący,

Na tle badanej w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich sprawy mieszkaniowej Państwa Rzecznik powziął wątpliwości co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem niektórych postanowień uchwały nr XXVII/199/2009 Rady Gminy Czernica z dnia 30 lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czernica (Dz. Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2009 r., poz. 2770 ze zm.).

Zgodnie z § 13 powyższej uchwały wynajęcie lokalu mieszkalnego, którego powierzchnia przekracza 80 m², poprzedzone jest przetargiem, celem którego jest ustalenie najwyższej stawki czynszu. Wywoławcza stawka czynszu nie może być niższa niż 300% stawki bazowej, określonej przez Radę Gminy w uchwale. Sprzedaż lokali, o których mowa w ust. 1, może nastąpić nie wcześniej niż po upływie 5 lat od zawarcia umowy najmu. Wykładnia przytoczonej powyżej regulacji prowadzi do wniosku, że Rada Gminy Czernica dopuściła możliwość kształtowania wysokości czynszu w mieszkaniach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w drodze przetargu. Ostateczna wysokość czynszu została uzależniona od jego wyniku.

Rzecznik pragnie zwrócić uwagę, że choć ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2016 r., poz. 1610 ze zm.), upoważnił radę gminy do określenia kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², to jednak z żadnego postanowienia ustawy nie wynika, by mieszkania należące do tej kategorii (tzn. lokale o dużej powierzchni użytkowej) miały podlegać jakimś szczególnym regulacjom, odmiennym niż pozostałe lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Powyższe prowadzi do wniosku, że lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² stanowią integralny element mieszkaniowego zasobu gminy i powinny być wynajmowane na takich samych zasadach jak inne mieszkania komunalne. Procedura wynajmu lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy powinna odbywać się w trybie przewidzianym w uchwale rady gminy, a ponadto powinna być poddana kontroli społecznej - art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, to właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- 1) położenia budynku;
- 2) położenia lokalu w budynku;
- 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu;
- 4) ogólnego stanu technicznego budynku.

Intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) było, aby czynsz najmu lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego był ściśle powiązany z aktualną wartością użytkową przedmiotu najmu, jako świadczenie ekwiwalentne do świadczenia wynajmującego, tj. udostępnienia najemcy lokalu mieszkalnego w określonym stanie technicznym. Ustawodawca wprowadził tutaj zasadę ustalania wysokości stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej z uwzględnieniem czynników mających wpływ na jej wysokość, a także wskazał te spośród nich, które uznał za bezwzględnie obowiązujące.

Ponadto, zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), jeżeli właścicielem nieruchomości jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustala organ wykonawczy tej jednostki, na podstawie uchwały rady gminy, określającej zasady polityki czynszowej, uwzględniając czynniki podwyższające lub obniżające ich wartość użytkową - wskazane w art. 7.

Tymczasem ustalenie przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych, faworyzuje osoby o lepszej sytuacji majątkowej a przy tym brak jest możliwości, aby cena najmu takiego lokalu ustalona w drodze przetargu publicznego uwzględniała czynniki określone w art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). W związku z tym, możliwość oddania w najem lokali o powierzchni powyżej 80 m², osobom wyłonionym w drodze przetargu, jest nie do pogodzenia z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), bowiem przedmiotowe lokale – tak samo jak i lokale o powierzchni mniejszej niż 80 m² - powinny być oddawane w najem mieszkańcom spełniającym kryterium niskich dochodów.

Rzecznik pragnie zauważyć, że na temat przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne uznając taką praktykę za niedopuszczalną. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1467/09 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) stwierdził, iż: „*Przyjęcie możliwości przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych mogłoby prowadzić 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. Tymczasem jak podkreśla się w orzecznictwie, przepis art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) stanowi, że celem przepisów w przedmiocie mieszkaniowego zasobu gminy, jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Jednocześnie nie uwzględnienie czynników wymaganych art. 7 omawianej ustawy przy ustalaniu ceny najmu lokali o powierzchni przekraczającej 80 m² różnicowałoby szanse na uzyskanie lokalu, na niekorzyść osób o niskich dochodach. Sąd orzekający w niniejszej sprawie podziela przy tym pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn.*

akt I OSK 82/08 (a także w wyroku NSA z 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, LEX nr 164541), zgodnie z którym 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. Tymczasem, ustalenie przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych, faworyzuje osoby o lepszej sytuacji majątkowej a przy tym brak jest możliwości, aby czynsz najmu takiego lokalu ustalony w drodze przetargu publicznego uwzględniał czynniki wymagane przepisem art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów” (podobnie w: wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 marca 2017 r., o sygn. akt IV SA/Gl 844/16, Legalis nr 1597895; wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 października 2014 r., o sygn. akt III SA/Kr 1071/14, Legalis 1119342).

Możliwość oddania w najem lokali mieszkalnych o dużej powierzchni użytkowej za zapłatą tzw. czynszu wolnego, przewidywała uprzednio obowiązująca ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1998r. Nr 120, poz. 787 ze zm.). W przeciwieństwie do innych mieszkań, za które gminy obowiązane były pobierać tzw. czynsz regulowany, lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² mogły być oddane w najem za zapłatą czynszu wolnego, z wyjątkiem przypadków oddania takiego lokalu w najem w drodze zamiany osobie, której gospodarstwo domowe składało się co najmniej z 4 osób. Zauważyć jednak należy, że przepisy o czynszu regulowanym nie obowiązują od 2004 r., wobec czego lokale o powierzchni przekraczającej 80 m² straciły swój szczególny status prawny. Obecnie stanowią element mieszkaniowego zasobu gminy i winny być wynajmowane na takich samych zasadach jak inne lokale komunalne.

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że uchwała Rady Gminy Czernica jest niezgodna z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady miasta, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie

może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy.

Działając na podstawie art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (j.t. Dz.U. 2017 r., poz. 958) proszę o podjęcie stosownych działań prawnych w celu wyeliminowania z obowiązujących przepisów gminnych regulacji niezgodnych z powszechnie obowiązującym prawem. Ponadto proszę o poinformowanie Rzecznika o zajęтым stanowisku, powołując się na znak sprawy umieszczony powyżej oraz nadesłanie aktualnie obowiązującej uchwały określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (z potwierdzeniem za zgodność z oryginałem).

Z wyrazami szacunku,

DYREKTOR ZESPÓŁU

Kamila Ziobowska

Do wiadomości:

1. **Biuro Poselskie**
Posła na Sejm RP Pana Sławomira Piechoty
ul. Ofiar Oświęcimskich 36
50-069 Wrocław
2. **Pan Włodzimierz Chlebosz**
Wójt Gminy Czernica
ul. Kolejowa 3
55-003 Czernica



URZĄD GMINY CZERNICA

GKiI.680.15.1.2017.IC

Czernica, dnia 9 październik 2017r.

Pan
Adam Bodnar
Rzecznik Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Szanowny Panie

W związku z otrzymanym w dniu 8 września 2017r. pismem nr IV.7214.138.2017.AKo dotyczącym postanowień uchwały Rady Gminy Czernica nr XXVII/199/2009 z dnia 30 lipca 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czernica (Dz.Urz. Województwa Dolnośląskiego z 2009r., poz. 2770 ze zm.) uprzejmie wyjaśniam jak niżej. Przedmiotowa uchwała podjęta była przez poprzedni organ stanowiący Gminy Czernica, już po przywołanym w treści Pana wystąpienia, wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 kwietnia 2008r., sygn. Akt I OSK 82/8z 17 listopada 2004r., oraz wyroku sygn akt OSK 883/04, LEX nr 164541 zgodnie, z którym „zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy (...), winny być tak skonstruowane by nie faworyzować osób o lepszej sytuacji majątkowej a przy braku takiej możliwości, aby czynsz najmu takiego lokalu ustalony w drodze przetargu publicznego uwzględniał czynniki wymagane przepisem art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów” i jako akt prawny podlegający kontroli nadzorczej, przekazana została organowi kontroli do oceny jego legalności. Wojewoda Dolnośląski nie skorzystał do dzisiaj z przysługujących mu środków nadzoru. Nie wpłynęły też z innych źródeł jakiegokolwiek skargi dotyczące zapisów podjętej uchwały. Stąd obecne organy gminy uznały, że zapisy uchwały Rady Gminy Czernica z 30 lipca 2009r., są zgodne z powszechnie obowiązującym prawem.

Skoro jednak Pan Rzecznik uznał, że przedmiotowa uchwała we wskazanym zakresie narusza obowiązujący porządek prawny, informuję że po konsultacji z wójtem gminy, obsługa prawna zapewniająca pomoc prawną organom gminy, otrzymała polecenie dokonania szczegółowej analizy przedmiotowej uchwały. W przypadku uznania, że zapisy wskazane przez Pana Rzecznika naruszają obowiązujący powszechnie porządek prawny, przygotowane zostanie stosowne przedłożenie i przekazane do procedowania na jednej z najbliższych sesji Rady Gminy Czernica. Po ewentualnym podjęciu tej uchwały zostanie ona przekazana Panu Rzecznikowi.

Z wyrazami szacunku

Do wiadomości:
Biuro Poselskie Posła na Sejm RP Sławomira Piechoty
ul. Ofiar Oświęcimskich 36
50 – 069 Wrocław

PRZEWODNICZĄCY
RADY GMINY CZERNICA
Łukasz Kusiaś

Uzasadnienie

Materialną podstawę do podjęcia niniejszej uchwały zawiera art. 21 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 1610 ze zm.) gdzie „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” oraz ust. 3 gdzie: „zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 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; warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; 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; tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Do dnia przygotowania niniejszego przedłożenia nie było ingerencji organu nadzoru (Wojewoda Dolnośląski) poprzez ewentualną skargę do sądu administracyjnego na obowiązujący przepis. Natomiast w dniu 8 września 2017 do Urzędu Gminy Czernica wpłynęła korespondencja od Rzecznika Praw Obywatelskich (zał. Nr 1) kwestionująca legalność § 13 obowiązującej uchwały. Do treści tego wystąpienia odniósł się pisemnie Przewodniczący Rady Gminy Czernica w dniu 9 października (zał. Nr 2), zapowiadając ewentualną ingerencję. Przygotowany projekt jest właśnie taką ingerencją. Odstąpienie od stosowania zasad i kryteriów zawartych w uchwale do lokali o pow. użytkowej przekraczającej 80 m² wymusiło konieczność zmiany tytułu rozdziału 3. Po wtóre, skoro w słowniku używanych wyrażen (§ 3 pkt 4 i 5) używa się pojęć „udokumentowany dochód”, stąd konsekwentnie „poświadczenie” zastąpiono wyrazem „zaświadczenie”, które każdorazowo winno pochodzić od organu lub podmiotu(ów) właściwego rzeczowo i miejscowo do jego wydania na potrzeby wniosku o najem pochodzącego od potencjalnego najemcy. W interesie wnioskodawcy leży przedłożenie dowodów niebudzących wątpliwości na etapie ubiegania się o lokal z zasobu gminy.

Podjęcie niniejszej uchwały wyeliminuje z obrotu prawnego przepis zakwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich. A skoro tak to jej uchwalenie ma usprawiedliwioną podstawę.

Zastępca Wójta
Andrzej Czech

