



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 19 czerwca 2023 r.

Poz. 3833

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.46.6.2023.MC WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 16 czerwca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 4 pkt 1, § 15 ust. 10 pkt 1 oraz § 18 załącznika do uchwały nr LXXII/458/23 Rady Miasta Kamienna Góra z dnia 31 maja 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kamienna Góra.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 maja 2023 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725) – zwana dalej „ustawą”, Rada Miasta Kamienna Góra podjęła uchwałę nr LXXII/458/23 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kamienna Góra, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 czerwca 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 6 ust. 4 pkt 1 oraz § 15 ust. 10 pkt 1 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 4 ust. 2 ustawy, polegającym na nieuprawnionej modyfikacji kręgu osób uprawnionych do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu poprzez wyłączenie z niego osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości, a także poprzez stworzenie możliwości wyłączenia osób, które zbyły tytuł prawny do innego lokalu;
- § 18 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344) i art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, polegającym na nieuprawnionym narzuceniu stronom cywilnoprawnej umowy najmu obowiązku pobierania kaucji i ustaleniu jej wysokości.

1. Podstawę prawną podjętej przez Radę Miasta Kamienna Góra uchwały stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym 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 myśl art. 21 ust. 3 wyżej wskazanej uchwały zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie 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 umowy najmu socjalnego lokalu; 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 najem socjalny lokali 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; 6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; 6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że w myśl art. 4 ust. 2 ustawy, 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.

Nie ulega wątpliwości, że uprawnienia gminy określone w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy mogą być realizowane jedynie w normatywnych ramach wyznaczonych przepisami tej ustawy. Analiza treści przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych wspólnoty samorządowej uzależnione zostało jedynie od spełnienia warunku niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. W tym też celu, jako jedno z zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinno się określać w stosownej uchwale m.in. 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, a także warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy.

Tymczasem Rada Miasta Kamienna Góra w przepisie §6 ust. 4 pkt 1 załącznika do uchwały ustaliła, że poza kryterium dochodowym i kryterium warunków zamieszkiwania wnioskodawcy ubiegający się o najem lokali komunalnych nie mogą posiadać tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości.

Z kolei w przepisie § 15 ust. 10 pkt 1 Rada przyznała Burmistrzowi Miasta Kamienna Góra (po zasięgnięciu opinii komisji) uprawnienie odmowy przyjęcia do realizacji wniosku osób, które posiadały tytuł prawny do innego lokalu a utraciły go w wyniku sprzedaży w obrocie prywatnym.

Tym samym, Rada Miasta Kamienna Góra, w zakresie warunków dotyczących możliwości najmu lokalu mieszkalnego z zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Kamienna Góra ustaliła w sposób nieuprawniony wymóg nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Co więcej, nieuprawniony wymóg nieposiadania tytułu prawnego nie ograniczyła tylko do innego lokalu mieszkalnego, lecz rozszerzyła go również na inne nieruchomości.

Ponadto, prawodawca lokalny, w sposób nieuprawniony, w niekorzystnej sytuacji prawnej postawił wnioskodawców, którzy posiadali w przeszłości tytuł prawny do innego lokalu a utraciły go w wyniku sprzedaży w obrocie prywatnym. Przyznał bowiem Burmistrzowi uprawnienie odmowy przyjęcia do realizacji wniosków tej kategorii osób. Rada Miasta Kamienna Góra stworzyła więc potencjalną możliwość bezprawnego wyłączenia tej kategorii osób z możliwości najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu nieruchomości.

Jak bowiem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 maja 2015 r. (sygn. akt I OSK 255/15) - (...) *w świetle art. 4 ust. 2 ustawy nie było dopuszczalne wprowadzenie do uchwały postanowienia ograniczającego prawo najmu do lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy tylko do takich osób, które nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego. (...) Samo posiadanie tytułu prawnego do lokalu lub budynku mieszkalnego nie oznacza, że członek wspólnoty samorządowej ma*

zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Różne okoliczności faktyczne lub prawne mogą bowiem uniemożliwić uprawnionemu korzystanie z własnego lokalu. Niedopuszczalne więc było wprowadzenie w § 3 ust. 1 Uchwały takiej treści, która w sposób automatyczny wykluczała określoną kategorię osób z ochrony w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, niezależnie od ich rzeczywistej sytuacji dochodowej i warunków zamieszkiwania.

Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r. (sygn. akt III SA/Łd 1002/20) - *Zasady wynajmowania lokali powinny być stanowione w taki sposób, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe takie jak warunki zamieszkania i wysokość dochodu, od których uzależnione jest zawarcie umowy o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy mieli równe szanse w staraniach o uzyskanie lokalu. Z tych przyczyn należało stwierdzić nieważność § 3 ust. 1 pkt 3 zaskarżonej uchwały, bowiem treścią tego zapisu wprowadzono niedopuszczalny wymóg braku tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.* (tak też WSA w Opolu w wyroku z 7 października 2021 r., sygn. akt II SA/Op 365/21; WSA w Kielcach w wyroku z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 782/18; WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 maja 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1081/18).

W ocenie organu nadzoru, uzasadnieniem wprowadzenia do uchwały kwestionowanych przepisów nie może być dyspozycja art. 21b ust. 4 ustawy, zgodnie z którą na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Przyznanie lokalu komunalnego na czas nieoznaczony może być uzależnione bowiem tylko od kryteriów niskich dochodów i niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu (a tym bardziej innej nieruchomości) wcale nie musi oznaczać, że potrzeby mieszkaniowe są zaspokojone. W związku z powyższym należy stwierdzić, że nawet jeśli z oświadczenia wynika, że osoba ubiegająca się o zawarcie umowy ma tytuł prawny do innego lokalu, gmina nie może automatycznie odmówić zawarcia umowy. Konieczne jest zweryfikowanie, czy istnieje faktyczna możliwość zamieszkania w tym lokalu (Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Komentarz, pod red. Konrad Osajda i Bogusław Lanckoroński, 2023, wyd. 11).

Ponadto, co warto również podkreślić, przepis art. 21b ust. 4 ustawy jedynie umożliwia, a nie nakłada obowiązek na organ wykonawczy jako organ uprawniony do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych, do żądania złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu. Dodatkowo co ważne, nie chodzi tu o jakikolwiek lokal, lecz wyłącznie położony w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Dlatego też, przepis ten nie może stanowić podstawy do ustalania generalnej zasady warunkującej najem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru z przepisów ustawy nie wynika, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych, mogło być uzależniane od warunku nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, bądź też uprzedniego zbycia prawa do własności takiego lokalu.

Warto jednocześnie wskazać, że kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego ustawodawca wprost przypisał jedynie przypadkowi zawierania przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego (art. 23 ust. 2 ustawy). Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę na stosowanie takiego kryterium tylko w przypadku zawierania umowy najmu lokalu socjalnego w sposób jednoznaczny wyklucza jego rozszerzanie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie, a więc najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy.

2. Rada Miasta Kamienna Góra w § 18 ust. 1 załącznika do uchwały wprowadziła kaucję zabezpieczającą pokrycie należności z tytułu najmu lokalu na czas nieoznaczony w wysokości 12-krotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczanego według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu. W ustępie 2 tego przepisu Rada określiła kategorie osób od których nie pobiera się kaucji.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. Podkreślić przy tym

należy, że instytucja kaucji mieszkaniowej ma charakter cywilnoprawnej umowy obligacyjnej dwustronnie zobowiązującej, łączącej gminę z najemcą będącym zazwyczaj osobą fizyczną.

Skoro ustawodawca postanowił, że zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu, a zatem pozostawił pomiotowi zawierającemu umowę najmu kwestię rozstrzygnięcia o konieczności pobrania kaucji, Rada nie jest władna do stanowienia o obowiązku pobierania kaucji.

Zdaniem organu nadzoru to Burmistrz Miasta Kamienna Góra podejmując określone działania w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zawierając umowy najmu, a co za tym idzie, kształtując na podstawie art. 353¹ KC stosunek prawny, będzie rozstrzygał zarówno o konieczności pobierania kaucji, jak i o kwocie, w jakiej kaucja ta będzie pobierana. Brak tutaj podstaw prawnych dla rady do regulacji tej kwestii. Ustawodawca nie przesądził bowiem o obligatoryjnym charakterze kaucji, oddając inicjatywę w jej ustanowieniu stronom umowy najmu lokalu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2022 r. (sygn. akt III OSK 1530/21) wskazując – *W nieuprawniony sposób unormowano również w § 4 ust. 3 uchwały przypadki uiszczenia kaucji oraz jej wysokości. Postanowienia takie może zawierać jedynie umowa najmu między stronami, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do regulowania wysokości kaucji będzie organ wykonawczy - jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Wprowadzenie zakwestionowanej w skardze regulacji do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest przekroczeniem kompetencji przez organ stanowiący gminy i wkroczeniem w zakres kompetencji organu wykonawczego.* (tak też wyrok WSA w Gliwicach z dnia sygn. akt IV SA/Gl 216/16, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 503/11, wyrok WSA w Opolu z dnia 22 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Op 342/12, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. IV Sa/Wr 101/09).

W ocenie organu nadzoru, odgórne ustalenie przez radę gminy obowiązku wprowadzenia kaucji zabezpieczającej oraz wysokości kaucji pozbawia strony konkretnego stosunku najmu możliwości ustalenia czy kaucja będzie pobierana oraz określenia jej wysokości indywidualnie w danym stosunku prawnym.

Kwestionowany przepis § 18 załącznika do uchwały narusza nie tylko normę kompetencyjną upoważniającą do podjęcia przedmiotowej uchwały, ale także regulacje art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 353¹ KC i art. 7 Konstytucji RP, określające uprawnienia organu wykonawczego i zobowiązujące Radę do działania na podstawie i w granicach prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

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:
Jarosław Obremski