



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 5 grudnia 2022 r.

Poz. 7015

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1144.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 30 listopada 2022 r.

Rada Gminy Pątnów

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LII/283/22 Rady Gminy Pątnów z 20 października 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pątnów.

Uzasadnienie

Uchwałą nr LII/283/22 z 20 października 2022 r. Rada Gminy Pątnów przyjęła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pątnów, określone w załączniku do uchwały.

Organ nadzoru pismem z 17 listopada 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1144.2022 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr LII/283/22 Rady Gminy Pątnów z 20 października 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pątnów, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 31 października 2022 r. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły § 2 pkt 2, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 1, § 7, § 11, § 15, § 17, § 18, § 21 i § 23 załącznika do uchwały. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W odpowiedzi Przewodniczący Rady Gminy Pątnów wskazał, że w ocenie Gminy Pątnów uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pątnów jest zgodna z przepisami prawa. Przewodniczący Rady dalej wskazał, że została sporządzona w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 z późn. zm.), zwaną dalej ustawą o ochronie praw lokatorów. Zdaniem Przewodniczącego Rady w niniejszej sprawie, znaczenie ma art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów, ponieważ przepis ten, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które powinny być w uchwale ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane zasady obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3. Zdaniem Przewodniczącego uchwała spełnia wszystkie ww. wymogi, również żaden z obligatoryjnych elementów nie został pominięty, w uchwale nie zostały także zmodyfikowane ustawowe postanowienia czy też odmiennie zdefiniowane. Zdaniem Przewodniczącego każdy z rozdziałów został opisany w sposób obszerny, odpowiadający ustawowym wymogom.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W § 2 pkt 2 oraz § 3 załącznika do uchwały Rada Gminy przyjęła, że mieszkaniowy zasób gminy tworzą lokale stanowiące własność Gminy Pątnów. Jak przyjmuje się w judykaturze w uchwale nie powinno się jednak powtarzać przepisów ustawy oraz unikać tworzenia definicji pojęć zdefiniowanych już w ustawie, w szczególności w ustawie, z której wynika podstawa prawna dla podjęcia tej uchwały. Przepisy § 2 pkt 2 oraz § 3 załącznika do uchwały są przy tym niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym mieszkaniowym zasobie gminy to lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Z porównania zatem przepisów uchwały oraz ww. przepisu ustawy wynika co najmniej modyfikacja przepisu art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Zgodnie z § 4 załącznika do uchwały lokale mieszkalne stanowiące mieszkaniowy zasób gminy przeznaczone są na:

- 1) lokale socjalne dla osób o niskich dochodach;
- 2) lokale komunalne dla osób znajdujących się w trudnych warunkach mieszkaniowych.

Zgodnie z § 5 załącznika do uchwały lokale mieszkalne stanowiące mieszkaniowy zasób gminy przeznaczone są na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób zamieszkałych na terenie gminy. W ocenie organu nadzoru § 4 i § 5 załącznika do uchwały modyfikują przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie przeznaczenia lokali znajdujących się w zasobie mieszkaniowym gminy. Zasadnicze kryteria oddawania lokali będących w zasobie mieszkaniowym w najem wynikają z art. 4 ust. 2 ustawy, tj. dot. kwestii zamieszkania na terenie gminy, niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i kryteriów niskiego dochodu określonego w uchwale przez radę. Z § 4 pkt 2 uchwały i § 5 załącznika do uchwały wynika brak powiązania z kryterium dochodowym określonym w uchwale przez radę. Ponadto lokale mogą być przeznaczone na inne zadania określone w ustawie, np. na zadania jednostek samorządu terytorialnego realizowane na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447 z późn. zm.). W związku z powyższym uznać należy, że przepisy § 4 i § 5 załącznika do uchwały w sposób niezgodny z ustawą regulują przeznaczenie lokali znajdujących się w zasobie mieszkaniowym.

W § 6 ust. 1 załącznika do uchwały zapisano, że lokal mieszkalny o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² można oddać w najem osobie, z którą w gospodarstwie domowym zamieszkują nie mniej niż 4 osoby i stały dochód zapewnia pokrycie kosztów najmu lokalu. W § 8 ust. 2 załącznika do uchwały zapisano natomiast, że do lokali mieszkalnych o powierzchni przekraczającej 80 m² nie stosuje się limitu dochodu na jednego członka rodziny zawartego w § 8 ust. 1 załącznika do uchwały. Tym samym uznać należy, że § 6 ust. 1 uchwały kryterium „stałego dochodu” nie odpowiada ustawowemu wymogowi określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu. Zdaniem organu nadzoru lokale o powierzchni powyżej 80 m² również powinny być wynajmowane z uwzględnieniem kryteriów ustawowych, tj. dot. kwestii zamieszkania na terenie gminy, niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i kryteriów niskiego dochodu określonego w uchwale przez radę. Ponadto należy mieć na uwadze treść art. 21 ust. 3c ustawy zgodnie z którym kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² stosuje się, jeżeli lokalu nie można wynająć w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których wnioski o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy został przyjęty do realizacji, a której to okoliczności uchwała nie przewiduje.

W § 7 załącznika do uchwały zamieszczono zagadnienia w przedmiocie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych. W ust. 6 § 7 załącznika do uchwały przyjęto, że społeczną kontrolę rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali sprawuje Komisja Mieszkaniowa powołana zarządzeniem Wójta Gminy Pątnów, w składzie od 3 do 7 osób. W ocenie organu nadzoru § 7 załącznika do uchwały nie realizuje w pełni dyspozycji wynikającej z treści art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, zgodnie z którym w uchwale w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinien zostać uregulowany m. in. tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Należy zauważyć, że w uchwale przewidziano pierwszeństwo przyznawania lokali dla określonych osób. W uchwale nie ujęto jednak w trybie rozpatrywania i załatwiania

wniosek ww. kwestii. Nie można zatem uznać by regulacja przyjęta przez radę w pełni spełniała określony w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy obowiązek uregulowania trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali. Wskazanie w § 7 ust. 6 załącznika do uchwały, że kontrolę społeczną sprawuje Komisja Mieszkaniowa powołana zarządzeniem Wójta Gminy bez określenia zasad wyboru osób wchodzących w jej skład powoduje, iż jest to organ całkowicie zależny od organu wykonawczego gminy. W tej sytuacji zdaniem organu nadzoru nie jest spełniony wymóg poddania kontroli społecznej spraw dotyczących wynajmowania lokali należących do zasobu komunalnego.

W § 11 załącznika do uchwały wprowadzono zakaz wynajmowania lub podnajmowania przez najemcę zajmowanego lokalu osobom trzecim. W ocenie organu nadzoru przepis powyższy nie mieści się w dyspozycji art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, gdyż dotyczy zagadnienia, które strony mogą lub powinny uregulować w umowie najmu. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów 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. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów 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; 7) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności; 8) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b. Zdaniem organu nadzoru z powyższych przepisów wynika, że zasady wynajmowania o jakich mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów nie dotyczą treści umowy najmu. Uregulowanie w uchwale wydanej na podstawie ww. przepisu praw i obowiązków stron charakterystycznych dla umowy najmu będzie stanowiło przekroczenie upoważnienia ustawowego. Zagadnienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy najmu mogą być uregulowane w ustawie ewentualnie uregulowane w zawartej pomiędzy stronami umowie. Nadto uregulowanie wprowadzenie do regulaminu przepisów dotyczących praw i obowiązków stron umowy najmu narusza wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym uprawnienie wójta do gospodarowania mieniem komunalnym.

W § 15 i 17 załącznika do uchwały wskazano przyczyny odmowy zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego lub lokalu socjalnego. W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy stanowią modyfikację przepisu art. 21b ust. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, który stanowi, że gmina odmawia zawarcia umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu w przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości lub jeżeli występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu stanem majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu. W § 15 załącznika do uchwały zapisano, że odmawia się wynajęcia lokalu, jeżeli z analizy wniosku oraz faktycznej sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej wynika, że występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wykazanymi przy składaniu wniosku o zawarcie umowy najmu, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy lub osób ubiegających się wraz z nim o najem lokalu. W § 17 załącznika do uchwały zapisano, że odmawia się zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, jeżeli: 1) występuje rażąca dysproporcja pomiędzy niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji, a faktycznym stanem majątkowym wnioskodawcy; 2) wnioskodawca, jego małżonek, osoba pozostająca faktycznie we wspólnym pożyciu lub inna osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkania posiada tytuł prawny do innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego

części, a także posiada tytuł prawny do nieruchomości, której zbycie lub z której pożytki dają możliwości zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Treść § 18 załącznika do uchwały, który przewiduje okoliczność rozwiązania umowy najmu socjalnego, w ocenie organu nadzoru stanowi modyfikację art. 25 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym gmina może wypowiedzieć najemcy umowę najmu socjalnego lokalu bez zachowania terminu wypowiedzenia, jeżeli uzyskał on tytuł prawny do innego lokalu i może go używać. W § 18 załącznika do uchwały zapisano natomiast, że rozwiązuje się dotychczasową umowę najmu lokalu socjalnego, jeżeli Najemca, jego małżonek, osoba pozostająca faktycznie we wspólnym pożyciu lub inna osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkania posiada tytuł prawny do innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części, a także posiada tytuł prawny do nieruchomości, której zbycie, lub z której pożytki dają możliwość zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

Zgodnie z § 21 ust. 2 zdanie drugie załącznika do uchwały, w razie śmierci najemcy lokalu osoby bliskie, określone w art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego, które pozostały w lokalu, a które nie wstąpiły z mocy prawa w stosunek najmu wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. Regulacja § 21 ust. 2 zdanie drugie załącznika do uchwały zawiera przesłankę wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego po śmierci najemcy. W ocenie organu nadzoru stanowienie o przesłankach wstąpienia w stosunek najmu przekracza normę kompetencyjną określoną w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy. Przesłanki wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy określone są bowiem w art. 691 Kodeksu cywilnego.

W § 23 załącznika do uchwały postanowiono, że Gmina może przeznaczać lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy na wykonywanie innych zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej i ustawie o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej poprzez wydzielenie lokali z posiadanego zasobu. Należy jednak zauważyć, że w skład zasobu mieszkaniowego, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy o ochronie praw lokatorów, co do zasady wchodzi wszystkie lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. W takiej sytuacji niezgodne z ustawą jest wydzielenie lokali z zasobu. Czym innym jest natomiast ewentualne wydzielenie lokali w istniejącym zasobie czy przyznanie pierwszeństwa dla osób w związku realizacją ww. zadań.

Brak uregulowania w akcie prawa miejscowego obowiązkowego elementu upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, to jest tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej, stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, która w niniejszej sprawie zawarta jest w art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Niewypełnienie przez uchwałę zakresu regulacji określonej w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w całości, pomimo ujęcia w jej treści postanowień, co do których nie dostrzeżono wadliwości. Uregulowanie, które zostały zakwestionowane, nie wypełnia bowiem w całości zakresu art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, zaś realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 tej ustawy wymaga ujęcia w uchwale wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w całości jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Pątnów