



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 19 stycznia 2023 r.

Poz. 510

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1159.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 15 grudnia 2022 r.

Rada Miejska w Warcie

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 XLVII/322/2022 Rady Miejskiej w Warcie z 7 listopada 2022 r. w sprawie: zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Warta.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XLVII/322/2022 z 7 listopada 2022 r., Rada Miejska w Warcie przyjęła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Warta.

Organ nadzoru pismem z 1 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1159.2022 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr XLVII/322/2022 Rady Miejskiej w Warcie z 7 listopada 2022 r. w sprawie: zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Warta, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi 16 listopada 2022 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z 8 listopada 2022 r. Burmistrz Warty uznał zastrzeżenia organu nadzoru.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

W § 4 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 i 3 załącznika do uchwały Nr XLVII/322/2022 z 7 listopada 2022 r. w sprawie: zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Warta, dalej jako „załącznik do uchwały”, Rada Miejska w Warcie przyjęła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Warta, wprowadzając warunki obniżenia czynszu. W § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Warcie przyjęła możliwość udzielenia obniżki czynszu, gdy stawka czynszu osiągnęła wartość równą lub większą niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu obliczonej zgodnie ze wskaźnikiem przeliczeniowym kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych – ogłoszonych przez Wojewodę Łódzkiego w drodze obwieszczenia. W § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 załącznika do uchwały postanowiono, że obniżki czynszu udziela się na pisemny wniosek najemcy, który nie pobiera dodatku mieszkaniowego i nie jest uprawniony do otrzymania dodatku mieszkaniowego, a także nie posiada zaległości w opłatach za używanie lokalu, chyba że wywiązuje się z porozumienia zawartego w sprawie spłaty zadłużenia.

W ocenie organu nadzoru uprawnienie do ubiegania się o obniżenie stawki czynszu ustawodawca przyznał najemcom o niskich dochodach. Ustawodawca wskazał także, że obniżki mogą być udzielane najemcom,

których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu. Ustawodawca przesądził, że kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że krąg osób uprawnionych do obniżki czynszu określony został przez ustawodawcę, a jedynym kryterium takiego uprawnienia może być dochód poszczególnych najemców. W konsekwencji przyjąć należy, że rada miasta nie posiada kompetencji do wprowadzania kryteriów dodatkowych, nieprzewidzianych w ustawie. Zaznaczyć przy tym należy, że warunki obniżania czynszu rada miasta jest obowiązana określić wyłącznie w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 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 „u.o.l.” - tj. w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w myśl którego wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu. Na tej podstawie przyjąć należy, że przyjęte w przedmiotowej uchwale rozwiązanie jest sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 21 ust. 2 pkt 4 u.o.l.

W § 5 ust. 2 załącznika do uchwały określono, że „...w szczególnie uzasadnionych przypadkach – umowy najmu mogą być zawarte także z osobą zamieszkującą w lokalu, w którym na osobę przypada więcej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej, o ile spełnia kryterium dochodowe określone w § 3.”

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 2 u.o.l. przez zaniechanie precyzyjnego wskazania warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Stworzona została tym samym możliwość dowolnej interpretacji przepisu, prowadząca do realnego naruszenia zasady równości obywateli w dostępie do określonego prawa.

W § 6 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały określono, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom, które nabyły takie prawo na podstawie orzeczenia sądowego.

W ocenie organu nadzoru przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów nie dają podstaw do ustalania przez radę miasta pozaustawowych kryteriów udostępniania mieszkańcom lokali komunalnych w drodze najmu w sposób dowolny. Przepis uchwały ustalający, że w pierwszej kolejności zawierane mają być umowy najmu lokali socjalnych z osobami, którym sąd nakazał opróżnienie lokalu i orzekł o ich uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, dyskryminuje osoby w nim nie wymienione i narusza zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa, przewidzianą w art. 32 Konstytucji RP.

Ponadto w orzecznictwie sądowo-administracyjnym prezentowane jest stanowisko, że uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przez osoby, których dotyczy nakaz opróżnienia lokalu wynika z wyroku sądu i organ stanowiący gminy nie jest umocowany do regulowania w uchwale tej materii, o której stanowi wprost art. 14 u.o.l. Stąd brak jest podstaw prawnych do zamieszczania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 3 u.o.l. nie tylko postanowień, z których wynika prawo do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na podstawie orzeczenia sądu, ale i również takich postanowień, z których wynika prawo pierwszeństwa takich osób do zawarcia takiej umowy.

W § 6 ust. 3 załącznika do uchwały przyjęto regulację, że umowy najmu socjalnego lokalu zawiera się na okres nie dłuższy niż 3 lata i mogą być przedłużone, jeśli najemca nadal spełnia kryteria uprawniające do najmu socjalnego lokalu.

W ocenie organu nadzoru ustawodawca nie przyznał radzie żadnych kompetencji w zakresie ustalenia okresu, na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego. Długość okresu na jaki ma być zawarta taka umowa ustalają strony umowy, tj. najemca i organ wykonawczy gminy. Władcze uregulowanie przez radę miasta długości obowiązywania umowy najmu stanowi nieuprawniona ingerencję w materię prawa cywilnego, tj. w uprawnienia stron do ustalenia treści łączącego je stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym. Jest również działaniem organu wykraczającym poza granice upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 3 pkt 3 u.o.l.

W § 7 załącznika do uchwały wprowadzono możliwość udzielenia przez Burmistrza Warty zgody na zawarcie umowy najmu z osobami innymi niż wymienione w § 3 ust. 1 oraz w § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, o ile jest to uzasadnione interesem społeczności lokalnej.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w uchwale możliwości wydania, „o ile jest to uzasadnione interesem społeczności lokalnej” przez Burmistrza zgody na zawarcie umowy najmu lokalu, z pominięciem

procedury opiniowania sprawy przez Zespół ds. mieszkaniowych – Komisję doraźną Rady Miejskiej w Warcie, stanowi naruszenie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 3 u.o.l.

W § 18 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały wprowadzono rozwiązanie polegające na tym, że wnioskodawcy zostaną złożone maksymalnie dwie propozycje zawarcia umowy najmu, a w przypadku nie przyjęcia przez wnioskodawcę propozycji zawarcia umowy najmu Burmistrz Warty skreśla wnioskodawcę z rocznej listy.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzone przez Radę Miejską rozwiązanie stanowi negatywną przesłankę o charakterze materialno-prawnym, która nie tylko wykracza poza granice zakreślone delegacją ustawową z art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.l., ale pozostaje również w sprzeczności z ustawowymi obowiązkami gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tych członków wspólnoty, którzy spełniają kryteria ubiegania się o lokal z mieszkaniowego zasobu gminy.

W § 21 ust. 1 pkt 1, 2, 4, 5 załącznika do uchwały dotyczącym zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, wprowadzono dodatkowe warunki wspólnego zamieszkiwania z najemcą w postaci: wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej ostatnich 10 lat i nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego, a także nie zalegania z opłatami z tytułu użytkowania lokalu oraz nie zakłócania porządku domowego i utrzymywania lokalu w należytym stanie technicznym i sanitarnym.

W ocenie organu nadzoru wprowadzanie, wyżej opisanych, dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą nie mieści się w pojęciu zasad wynajmowania lokali, a zatem wykraczają one poza delegację ustawową z art. 21 ust. 3 pkt 6 u.o.l. Rada, realizując przypisane gminie zadanie własne "tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej" nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, kwalifikować do grona tejże wspólnoty osób legitymujących się, czy to określonym czasem trwania zamieszkiwania, czy to nie zaleganiem z opłatami z tytułu użytkowania lokalu oraz nie zakłócaniem porządku domowego i utrzymywaniem lokalu w należytym stanie technicznym i sanitarnym.

Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższych wymogów narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.o.l. Również wprowadzenie warunku braku tytułu prawnego do innego lokalu stanowi niewynikające z ustawy ograniczenie, a tym samym naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.o.l.

W § 22 ust. 1 załącznika do uchwały wskazano, że lokal mieszkalny przeznaczony do najmu dla osób niepełnosprawnych zostanie dostosowany do rodzaju niepełnosprawności tej osoby zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa budowlanego.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Warcie nie wypełniła w pełni kompetencji ustawowej do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, gdyż nie określiła precyzyjnie warunków, jakie winien spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych. Określone w zaskarżonej uchwale warunki nie są konkretne, a co za tym idzie nie uwzględniono w sposób wyczerpujący materii wymaganej przez art. 21 ust. 3 pkt 6a u.o.l. Brak wskazania warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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, co zostało uregulowane w art. 4 ust. 2b u.o.l.

W ocenie organu nadzoru w uchwałach należy formułować postanowienia jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a powtórzenie w uchwale przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa.

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:

Burmistrz Warty