



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 12 grudnia 2023 r.

Poz. 10193

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1073.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 grudnia 2023 r.

Rada Miejska w Opocznie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXIV/719/2023 Rady Miejskiej w Opocznie z dnia 30 października 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Opoczno, w części obejmującej:

- § 7 ust. 2 w zakresie wyrazów „lub jeżeli którakolwiek ze stron ubiegających się o zamianę zalega z opłatą należnego czynszu i innych opłat eksploatacyjnych, chyba że zawarto porozumienie odnośnie ich zapłat” załącznika do uchwały,
- § 8 w zakresie wyrazów „i pomieszczenia tymczasowe” załącznika do uchwały,
- § 11 ust. 4 w zakresie wyrazów „po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Lokalowej, o której mowa w § 12 ust. 2” załącznika do uchwały,
- § 11 ust. 8 w zakresie wyrazów „po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Lokalowej, o której mowa w § 12 ust. 2” załącznika do uchwały,
- § 12 ust. 1 pkt 2 oraz § 12 ust. 2 załącznika do uchwały,
- § 13 ust. 1 w zakresie wyrazów „nie posiadają zadłużenia z tytułu korzystania z lokalu lub zawarły w tym zakresie ugodę” załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Organ nadzoru, zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 listopada, znak: PNIK-I.4131.1073.2023 w sprawie kontroli legalności ww. uchwały, poprosił o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 4 grudnia 2023 r., znak: BRM.0711.96.2023 Przewodnicząca Rady Miejskiej w Opocznie wskazała, że Rada Miejska w Opocznie uznaje zastrzeżenia organu nadzoru dotyczące § 7 ust. 2 oraz § 8 załącznika do przedmiotowej uchwały, które zostaną uchylone na najbliższej sesji Rady Miejskiej. Odnośnie zarzutu dotyczącego braku spełnienia wymogu poddania spraw dotyczących rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej, polegającej w ocenie organu nadzoru na poddaniu tych spraw kontroli społecznej przez gremium powoływane przez organ wykonawczy gminy spośród bliżej nieokreślonego kręgu osób w sposób bliżej nieokreślony Przewodnicząca Rady Miejskiej w Opocznie wskazała m.in., że zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, kontrola społeczna polega również na podawaniu do publicznej wiadomości list osób oczekujących oraz uregulowaniu trybu składania zastrzeżeń i uwag.

Organ nadzoru uwzględniając złożone wyjaśnienia w zakresie odnoszącym się do określenia przez Radę Miejską w Opocznie poddania spraw dotyczących rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej w § 12 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwałą Nr LXIV/719/2023 z dnia 30 października 2023 r. Rada Miejska w Opocznie przyjęła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Opoczno, określone w załączniku do uchwały.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 21 ust.1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725 z późn. zm.) - dalej jako u.o.p.l., w myśl którego, 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. Zakres przedmiotowy uchwały precyzuje art. 21 ust. 3 u.o.p.l., zgodnie z którym 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 u.o.p.l.

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania "w szczególności", nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. poz. 483 z późn. zm.), dalej jako "Konstytucja RP". Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska w Opocznie określiła, że zamiana lokali mieszkalnych nie może być dokonana, jeżeli którakolwiek ze stron ubiegających się o zamianę zalega z opłatą należnego czynszu i innych opłat eksploatacyjnych, chyba że zawarto porozumienie odnośnie ich zapłat. W ocenie organu nadzoru wprowadzanie wyżej opisanych, dodatkowych warunków w postaci nie występowania zaległości z tytułu czynszu i innych opłat za używanie zajmowanego lokalu oraz zawarcia porozumienia w zakresie spłaty zadłużenia, nie mieści się w pojęciu warunków 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, a zatem wykraczają one poza delegację ustawową z art. 21 ust. 3 pkt 4 u.o.p.l.

W § 13 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Opocznie określiła, że umowa najmu lokalu może zostać zawarta z pełnoletnimi osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy w trybie art. 691 Kodeksu cywilnego, jeżeli m.in. nie posiadają zadłużenia z tytułu korzystania z lokalu lub zawarły w tym zakresie ugodę. W ocenie organu nadzoru wprowadzanie wyżej opisanych, dodatkowych warunków w postaci nie występowania zadłużenia z tytułu korzystania z lokalu lub zawarcia w tym zakresie ugody, również nie mieści się w pojęciu zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, a zatem wykraczają one poza delegację ustawową art. 21 ust. 3 pkt 6 u.o.p.l. Ustawodawca w art. 4 ust. 2 u.o.p.l. określił kategorie osób, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu wprost wskazując, że osobami takimi są osoby niemające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mieszkające na terenie gminy i posiadające niskie dochody. Przepisy ustawy nie wprowadzają w tym przedmiocie żadnych innych ograniczeń, a więc zawarty w § 7 ust. 2 oraz § 13 ust. 1 załącznika do uchwały katalog dodatkowych kryteriów w sposób istotny narusza z art. 21 ust. 3 pkt 4 i 6 u.o.p.l. w zw. z art. 4 ust. 2 u.o.p.l. Także w judykaturze wyrażono pogląd, zgodnie z którym inne niż objęte art. 4 ust. 2 u.o.p.l. kategorie osób będących członkami wspólnoty samorządowej nie mogą być wykluczone z możliwości uzyskania pomocy mieszkaniowej z gminnego zasobu, przy czym zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, aby ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają określone kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mogli ubiegać się o uzyskanie takiego lokalu (wyrok NSA z 12 października 2022 r., sygn. akt III OSK 1530/21).

W § 8 załącznika do uchwały postanowiono m.in., że zamianie nie podlegają pomieszczenia tymczasowe. W ocenie organu nadzoru w uchwałach należy formułować postanowienia jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Zgodnie z art. 25a u.o.p.l. zasób tymczasowych pomieszczeń, obligatoryjnie tworzony przez gminy, nie stanowi części mieszkaniowego zasobu gminy. Jest względem niego zasobem odrębnym, a zawarcie umowy najmu tymczasowego pomieszczenia nie powoduje uzyskania przez najemcę statusu lokatora. Wobec powyższego wskazanie w przedmiotowej uchwale, że zamianie nie podlegają pomieszczenia tymczasowe stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l.

W § 12 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały Rada Miejska w Opocznie określiła, że kontrola społeczna nad trybem rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem socjalny lokali, polega na działaniu Społecznej Komisji Lokalowej. Z kolei w § 12 ust. 2 załącznika do uchwały określono, że Społeczna Komisja Lokalowa pełni funkcję doradczą i opiniodawczą. Społeczną Komisję Lokalową powołuje Burmistrz Opoczna spośród pracowników Gminno-Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Opocznie i Urzędu Miejskiego w Opocznie, w liczbie co najmniej 5 członków i wyznaczając jej przewodniczącego. Ponadto w załączniku do uchwały wskazano, że Działanie Społecznej Komisji Lokalowej powoływanej przez organ wykonawczy polega na opiniowaniu decyzji podejmowanych przez Burmistrza Opoczna w zakresie zatwierdzania list osób oczekujących oraz ich aktualizację (§ 11 ust. 4) oraz na opiniowaniu zastrzeżeń i uwag składanych do list osób oczekujących (§ 11 ust. 8).

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 lipca 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 272/23 „aby został spełniony wymóg kontroli społecznej nad sprawami, dotyczącymi trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem, musi być w tej kontroli zawarty składnik społeczny. Taki składnik społeczny będzie istniał tylko wówczas, gdy nie będzie podległy organowi wykonawczemu gminy”. W ocenie organu nadzoru, zgodnie z treścią art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.p.l., Rada Miejska w Opocznie w § 12 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały w sposób wyczerpujący określiła sposób poddania spraw w zakresie rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem socjalny lokali kontroli społecznej. W związku z powyższym wskazanie w załączniku do uchwały, że kontrola społeczna ma

być również wykonywana przez Społeczną Komisję Lokalową powoływaną przez Burmistrza Opoczna spośród pracowników Gminno-Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Opocznie i Urzędu Miejskiego w Opocznie, w liczbie co najmniej 5 członków, który wyznacza jej przewodniczącego nie stanowi kontroli społecznej. Tym samym zapisy § 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 oraz § 11 ust. 4 i 8 w zakresie wskazanym w *petitum* załącznika do uchwały nie spełniają wymogu określenia sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej.

W sytuacji, w której wskazane w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego postanowienia przedmiotowej uchwały w istotny sposób naruszają prawo, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Burmistrz Opoczna