



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 24 października 2023 r.

Poz. 5378

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.227.2023.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 24 października 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 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXX/328/2023 Rady Gminy Nurzec-Stacja z dnia 22 września 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nurzec-Stacja.

UZASADNIENIE

W dniu 22 września 2023 r. Rada Gminy Nurzec-Stacja podjęła uchwałę nr XXX/328/2023, w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nurzec-Stacja, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 września 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 23 października 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 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), zwanej dalej „ustawą”, 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.

Natomiast w myśl art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b ustawy 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.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że regulacja:

- w § 6 ust. 1 uchwały iż prawo do poprawy warunków zamieszkiwania przysługuje jedynie osobom, które nie mają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego i nie mają możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w inny sposób, a następnie
- w § 6 ust. 2 uchwały iż odmawia się zawarcia umowy najmu lokalu, pomimo spełniania warunków określonych w ust. 1, jeżeli wnioskodawca, jego małżonek, osoba pozostająca faktycznie we wspólnym pożyciu lub inna osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkiwania posiada tytuł prawny do innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części i może go używać, a także gdy posiada tytuł prawny do nieruchomości, której zbycie lub z której pożytki dają możliwość zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie,

należy kwalifikować jako nieuprawnione przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z ustawą tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy). Jak wynika ze wskazanych przepisów, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i niskie dochody. Przy czym w przypadku pierwszej przesłanki, nie chodzi o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy. Omawiana ustawa nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego (vide: wyrok NSA z 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1126/11; wyrok NSA z 12 października 2022 r. sygn. akt III OSK 1530/21; wyrok NSA z 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1716/19). Zasady wynajmowania lokali powinny być stanowione w taki sposób, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, tj. wysokość dochodu i warunki zamieszkiwania, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli takie same szanse w staraniach o uzyskanie lokalu. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, jedynie w przypadku ubiegania się o najem lokalu socjalnego, ustawodawca dopuścił wyłączenie z kręgu uprawnionych osoby posiadające tytuł prawny do innego lokalu. A contrario takie wyłączenie nie może mieć zastosowania do osób ubiegających się o inne lokale z zasobu gminy.

Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 21b ust. 4 ustawy, na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i 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. Tak więc, to Wójt Gminy Nurzec-Stacja, jako organ uprawniony do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych, ma możliwość - a nie obowiązek - żądania złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu, co ważne, nie chodzi tu o jakikolwiek lokal, lecz wyłącznie położony w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Rada Gminy nie jest natomiast uprawniona do nakładania na osoby ubiegające się o najem lokalu z gminnego zasobu obowiązku przedkładania takiego oświadczenia, ani tym bardziej nie ma upoważnienia od żądania takiego oświadczenia od innych osób określonych w uchwale jako „jego małżonek, osoba pozostająca faktycznie we wspólnym pożyciu lub inna osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkiwania”.

Dodatkowo organ nadzoru zaznacza, że „trudna sytuacja rodzinna” oraz „pozostawanie osobą niepełnosprawną” nie mieszczą się w kategorii „warunków zamieszkania”, a zatem nie powinny być ujęte jako warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy w § 6 uchwały.

Kolejno, w ocenie organu nadzoru § 6 ust. 4 uchwały, w których postanowiono, że osobę samotną znajdującą się w odosobnieniu pomija się w kolejności przydziału lokalu do czasu ustania odosobnienia, został podjęty z naruszeniem art. 4 ustawy. Zgodnie z treścią art. 4 ustawy, gmina ma za zadanie zaspokajać potrzeby mieszkaniowe wspólnoty samorządowej, a dokładnie gospodarstw domowych o niskich dochodach. Pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP i tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. A zatem prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy nie mający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody. Powyższe przepisy nie uprawniają Rady do, nawet tymczasowego, wykluczania kogokolwiek z kręgu osób uprawnionych. Co więcej, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 10 maja 2018 r., sygn. II SA/Go 220/18 podkreślał dodatkowo, że poprzez nieokreślenie co należy rozumieć przez „odosobnienie”, tak sformułowany przepis otwiera drogę do nieuprawnionej i niekorzystnej dla wnioskodawcy nadinterpretacji.

Rada Gminy w § 7 ust. 1 uchwały ujęła osoby, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieokreślony. Wśród tychże osób znalazły się m.in. samotne matki z małoletnimi dziećmi. Organ nadzoru wskazuje, że zapis tej treści narusza zakazy dyskryminacji wskazane w art. 32 ust. 1, art. 33 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.. Bardziej trafnym byłoby uprzywilejowanie „osoby samotnej z małoletnimi dziećmi”.

Kolejno na liście osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieokreślony, znalazły się „osoby lub małżeństwa samotne w podeszłym wieku (emerytalnym)”. W obowiązujących przepisach oraz w przedmiotowej uchwale brak jest definicji „małżeństwa samotnego”, a zatem trudno jest ustalić które małżeństwa będą uprawnione do pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieokreślony, a które nie.

Rada gminy w § 7 ust. 2 uchwały postanowiła, że umowy najmu socjalnego lokali przeznaczone są w pierwszej kolejności dla osób, które osiągają dochody, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały oraz spełniają chociażby jedno z wymienionych kryteriów. Rada gminy tym samym naruszyła przepis art. 23 ust. 2 ustawy dokonując nieuprawnionej modyfikacji. Zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 ustawy umowa najmu socjalnego lokalu może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy. Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że kryteria ujęte w § 7 ust. 2 pkt 3-4 uchwały zawierają pojęcia niejasne i uznaniowe. W obowiązujących przepisach brak jest definicji „stałego źródła dochodu” oraz „niedostatku”, tym samym stosowanie tak sformułowanych przepisów aktu prawa miejscowego może powodować trudności interpretacyjne.

Jako istotnie naruszającą prawo ocenić należy regulację zawartą w § 7 ust. 3 uchwały. Wskazany przepis nie określa jakie sytuacje czy okoliczności mieszczą się w użytym w tym przepisie określeniu „wyjątkowe przypadki”, które uzasadniają przyznanie przez organ wykonawczy lokalu mieszkalnego poza kolejnością, co w efekcie, w praktyce może stanowić podstawę dowolnej interpretacji przepisu oraz prowadzić do naruszenia zasady równości obywateli w dostępie do określonego prawa (vide: Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 10 maja 2018 r., sygn. II SA/Go 220/18).

Mocą § 9 ust. 3 uchwały Rada Gminy zdecydowała, że lokale mogą być przedmiotem zamiany po uzyskaniu zgody Wójta poprzedzonej opinią Społecznej Komisji Mieszkaniowej, jeżeli zamiana wpłynie na poprawę racjonalności gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. Niestety z tak sformułowanego przepisu nie wynika jasno w jaki dokładnie sposób analizowane mają być wnioski o zamianę lokalu. Uzależnianie udzielenia zgody na zamianę lokalu od bliżej nieokreślonej „poprawy racjonalności gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy” może sprzyjać nadużyciom i nadinterpretacji ww. przepisów.

W § 10 uchwały uregulowano, iż zamiana lokali może również nastąpić w wyniku propozycji złożonej najemcy przez Wójta. Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności, 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. Natomiast powołany przepis § 10 uchwały, nie reguluje warunków ubiegania się o zamianę lokali tylko określa uprawnienie Wójta, jako organu wykonawczego gminy, do składania propozycji zamiany lokalu w stosunku do osób nieubiegających się o dokonanie zamiany oraz nieujętych na liście

zamian. W opinii organu nadzoru, mając na uwadze delegację ustawową wynikającą z treści art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy, rada gminy nie ma kompetencji do wprowadzenia ww. regulacji. Takie działanie rady gminy stanowi rażące naruszenie prawa, gdyż zostało podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy, a nadto wkroczyło w sferę kompetencji organu wykonawczego.

Kolejno, § 13 uchwały zdaniem organu nadzoru został podjęty bez podstawy prawnej. Rada gminy nie została upoważniona do unormowania w uchwale częstotliwości aktualizowania danych zawartych we wniosku ani tym bardziej do określania konsekwencji związanych z jego nieuzupełnieniem w terminie. Tego rodzaju przepis nie mieści się w trybie rozpatrywania i załatwiania wniosków o wynajem lokali i najem socjalny lokali.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała także, że Rada Gminy Nurzec-Stacja nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy i nie określiła w uchwale w sposób prawidłowy sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. W zakresie uregulowania tej materii Rada postanowiła w § 14 ust. 1 uchwały, iż: *W celu zapewnienia społecznej kontroli w przedmiocie przyznawania lokali, najmu socjalnego lokali oraz zamiennych Wójt powołuje Społeczną Komisję Mieszkaniową, w której skład wchodzi: 1) przedstawiciel Rady Gminy Nurzec-Stacja; 2) pracownicy Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nurcu-Stacji; 3) przedstawiciele Wójta Gminy Nurzec-Stacja.*

Należy w tym miejscu wskazać, że celem określenia sposobu poddania kontroli społecznej ww. kwestii jest zagwarantowanie możliwości faktycznego i niezależnego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane wybory i decyzje. Dodatkowo należy wskazać, że kontrola społeczna musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego. Dlatego też scedowanie przez Radę Gminy na Wójta (tj. organ rozpatrujący wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania Społecznej Komisji Mieszkaniowej powoduje, że nie będzie zapewniona gwarancja faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w sprawowaniu kontroli. Wskazana Komisja ma bowiem sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy (tu: Wójtem Gminy Nurzec-Stacja) w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Biorąc zatem pod uwagę, że organ wykonawczy gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym, nie można uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Z racji kompetencji Wójta jako organu, który w tym konkretnym przypadku podejmuje decyzję o przydziale lokalu, takie regulacje uchwały budzą duże wątpliwości, chociażby z tej przyczyny, iż to właśnie komisja społeczna ma sprawować kontrolę nad organem wykonawczym w ww. zakresie.

Na podstawie treści przedmiotowej uchwały nie można jednoznacznie ustalić jak będzie wyglądał sposób poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali, co więcej Rada gminy scedowała na Wójta określenie zakresu działania Społecznej Komisji Mieszkaniowej.

Artykuł 21 ust. 3 pkt 6 ustawy stanowi, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Natomiast Rada Gminy mocą § 17 ustaliła jedynie, że w przypadku stwierdzenia braku przesłanek do zawarcia umowy najmu, Wójt wzywa osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę do opuszczenia i opróżnienia zajmowanego bez tytułu prawnego lokalu. Jedyną przesłanką, jaką określono, jest ta zawarta w § 16 ust. 2 uchwały stanowiąca, że umowa może zostać zawarta wyłącznie ze ściśle określonymi osobami („współmałżonkiem najemcy, nie będącym najemcą, jego dziećmi, rodzicami, osobami przysposobionymi lub innymi osobami, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych oraz osobami, które pozostawały faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą”) i to jedynie w sytuacji, gdy zamieszkanie tych osób w nowym lokalu najemcy powodowałoby zamieszkiwanie w warunkach przegęszczenia, zdefiniowanego wcześniej w uchwale.

Nie określono jednak w jaki sposób spełnienie tychże przesłanek powinno zostać zweryfikowane. W ocenie organu nadzoru w praktyce będzie to w istocie nieweryfikowalne, a w konsekwencji § 16 ust. 2 i § 17 uchwały niewykonalny. Niezależnie jednak od powyższych uwag, ww. jednostki redakcyjne uchwały nie wypełniają delegacji wynikającej z ww. przepisów ustawy.

Następnie w § 18 ust. 1 i 2 regulując zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, postanowiono jedynie, że Wójt wzywa osoby, które pozostały w lokalu po śmierci najemcy, a nie wstąpiły w najem na podstawie art. 691 Kodeksu cywilnego, do dobrowolnego opuszczenia i opróżnienia zajmowanego bez tytułu prawnego lokalu.

Organ nadzoru podkreśla, że prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i niskie dochody. Trudno więc uznać za właściwą regulację dotyczącą wyłącznie konieczności opuszczenia zajmowanego lokalu jako wypełniającą delegację art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy.

Końcowo wskazać należy, że postanowienie w § 18 ust. 3 iż: *„W uzasadnionych przypadkach umowa najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego, może być zawarta z innymi osobami niż wymienione w art. 691 Kodeksu cywilnego, po uzyskaniu pozytywnej opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej”* stanowi istotne naruszenie prawa. Wskazany przepis nie zawiera określenia tego, co stanowi „uzasadniony przypadek” oraz jakimi względami kierować ma się Społeczna Komisja Mieszkaniowa wydając swoją opinię. Tym samym przepis ten jest niejasny i może podlegać dowolnej interpretacji, co w następstwie prowadzić może ponownie do naruszenia zasady równości obywateli w dostępie do określonego prawa.

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa należy stwierdzić, że zachodzi konieczność wyeliminowania przedmiotowej uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń