



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 2 stycznia 2025 r.

Poz. 3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.388.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr BRM.0007.74.2024 Rady Miejskiej w Ornecie z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Orneta w części dotyczącej:**

- § 1 pkt 1 dodającego § 12a;
- § 1 pkt 2 nadającego nowe brzmienie § 44 w zakresie sformułowania użytego w ust. 1 pkt 1 tegoż przepisu: „... przez okres co najmniej 5 lat poprzedzających śmierć najemcy” oraz w zakresie sformułowania użytego w ust. 1 pkt 2 tegoż przepisu: „...przez okres co najmniej 5 lat poprzedzających opuszczenie lokalu”.

UZASADNIENIE

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Ornecie, powołując się na 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) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, dokonała zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Orneta.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, jest sprzeczna z prawem, gdyż w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

W myśl art. 20 ust. 1, w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, gmina w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy.

W przypadku zrealizowania ww. uprawnienia, rada gminy, działając w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w których zgodnie z ust. 3 wskazanego przepisu powinna określić w szczególności:

- wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu (pkt 1);
- warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (pkt 2);
- kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu (pkt 3);
- warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale winnych zasobach (pkt 4);

- tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej (pkt 5);
- zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy (pkt 6);
- warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (pkt 6a);
- zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b, czyli przekazania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby beneficjentów ustawy 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, 1700 i 2140 oraz z 2023 r. poz. 403), tj. na mieszkania chronione, o których mowa w art. 53 ustawy o pomocy społecznej lub mieszkania wspomagane, o których mowa w Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Regionalnego na lata 2014–2020 (pkt 6b).

Użycie w art. 21 ust. 1 ustawy przez ustawodawcę sformułowanie „rada gminy uchwała”, powoduje, iż nie pozostawia się organowi stanowiącemu gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. W ramach upoważnienia ustawowego, organ stanowiący gminy ma zatem obowiązek uregulować materię nim objętą. Należy podkreślić, iż kategoryczności użytego sformułowania i co za tym idzie, bezwzględnego charakteru obowiązku przyjęcia tych regulacji, nie eliminuje zawarcie w tym przepisie „w szczególności”, bowiem taka konstrukcja przepisu, mająca charakter wyliczenia enumeratywnego, otwartego, pozwala organowi stanowiącemu gminy uzupełnić obowiązkowy zbiór zagadnień o inne w nim niewymienione, jednakże z poszanowaniem zakresu upoważnienia oraz innych przepisów powszechnie obowiązujących w hierarchii źródeł prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w judykaturze, m.in. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, w którym skonstatowano, że wprowadzenie przepisu art. 21 ust. 3 ustawy dając radzie gminy upoważnienie do określenia zasad wynajmowania lokali używa określenia „w szczególności” przed wymienieniem możliwych postanowień uchwały, nie oznacza to jednak, że uchwała rady gminy w przedmiocie zasad wynajmowania lokali może wprowadzać dowolne reguły.

Wylimowany z obrotu prawnego, musi zostać zatem § 1 pkt 1 uchwały Nr BRM.0007.74.2024 dodający do Rozdziału 4. Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu oraz zasady najmu socjalnego i najmu na czas nieokreślony zmienianej uchwały – § 12a, w myśl którego „... gmina może z własnej inicjatywy zawrzeć umowę najmu lokalu mieszkalnego na czas nieokreślony z osobą, która co najmniej od 10 lat zajmuje lokal, który był lub jest przedmiotem najmu socjalnego lokalu, a zarazem nie przekracza kryterium dochodowego określonego § 4 niniejszej uchwały, nie posiada tytułu prawnego do innej nieruchomości mieszkalnej, nie zakłada porządku domowego, nie posiada zadłużenia wobec Gminy”.

W ocenie organu, nadzoru cytowane postanowienia uchwały, wkraczają w sferę działań organu wykonawczego gminy. Rada gminy nie jest uprawniona do regulowania w przedmiotowej uchwale konkretnych okoliczności, w których organ wykonawczy może zawrzeć umowę najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Organ stanowiący zobowiązany jest do określenia w przedmiotowej uchwale kryterium dochodowego, warunków zamieszkiwania oraz kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Przy spełnieniu wymienionych wyżej okoliczności decyzja o zawarciu umowy najmu należy do wójta; burmistrza gminy, który na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym gospodaruje mieniem gminy.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które mają tytuł prawny do nieruchomości o charakterze mieszkalnym.

Należy zauważyć, że w świetle przedmiotowej ustawy uzależnienie zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko najmu socjalnego. W art. 23 ust. 2, ustawodawca ograniczył bowiem możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy ze względu na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu, ale wyłącznie w stosunku do osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego. A contrario, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie może samo przez się pozbawić takiej osoby możliwości ubiegania się

o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 4 ww. ustawy, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1), a ponadto gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (ust. 2). W przedmiotowej uchwale rada ma obowiązek wskazać m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy). Powyższe oznacza, że podstawowym dopuszczalnym w świetle treści ustawy kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (obok kryterium „niskiego dochodu”) jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, przy czym nie chodzi tu 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. Takiego kryterium nie stanowi natomiast posiadanie lub nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, czy też niespełnianie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala.

Niedopuszczalna jest wobec tego sytuacja, w której mieszkańcy gminy posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i spełniający określone w ustawie kryterium dochodowe będą pozbawieni prawa do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy z powodu posiadania tytułu prawnego do innego lokalu. Posiadanie takiego tytułu nie rozstrzyga jednoznacznie o braku przesłanki niezaspokojonych potrzeb po stronie ubiegającego się o lokal mieszkalny. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (wynikającą z okoliczności faktycznych lub prawnych), uniemożliwiającą zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 101/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 82/19, czy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 146/18).

Oceniając kolejny przepis zmieniający zasad wynajmowania lokali (§ 44 ust. 2 uchwały w nowym brzmieniu), stwierdzić trzeba, że realizując dyspozycję art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, organ stanowiący postanowił, że „... gmina może zawrzeć umowę najmu lokalu mieszkalnego na czas nieokreślony z osobą, która: pozostała w lokalu po śmierci jedyne go najemcy, a wspólnie zamieszkiwała w lokalu z najemcą *przez okres co najmniej 5 lat poprzedzających śmierć najemcy* i nie wstąpiła w stosunek najmu lokalu (pkt 1), albo pozostała w lokalu po opuszczeniu go przez jedyne go najemcę, a wspólnie zamieszkiwała w lokalu z najemcą *przez okres co najmniej 5 lat poprzedzających opuszczenie lokalu*, o ile rozwiązano umowę najmu z dotychczasowym najemcą (pkt 2).

Wskazać trzeba, że art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, przyznaje radzie kompetencję do określenia 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 jedynie określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. W pojęciu tym, nie mieści się określanie dla wyżej wymienionych osób dodatkowych kryteriów zawarcia umowy najmu lokalu takich jak konieczność zamieszkiwania z najemcą przez okres minimum 5 lat. Określenie dodatkowych kryteriów zawarcia umowy najmu lokalu dla osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, nie ma oparcia w przepisach prawa i wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 6, w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. W tym przypadku brak jest także podstaw, by przepisy gminne wprowadzały postanowienia wyłączające pewne kategorie mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu nieruchomości. Oznacza to, że uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 5-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą (przed jego śmiercią, bądź opuszczeniem przez niego lokalu) nie ma oparcia w przepisach prawa (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1002/20, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 listopada 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 482/22 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt III OSK 1530/21). Z tego względu należało stwierdzić nieważność tychże przepisów w zakresie.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski