



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 września 2022 r.

Poz. 6612

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.169.2022.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

orzekam

nieważność § 2 w zakresie zwrotu: "nieprzerwanie od co najmniej 5 lat", § 8 pkt 3, § 13 ust. 1 w zakresie wyrazu: "łącznie" oraz § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały nr XLI/276/2022 Rady Gminy Malanów z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie zasad wynajmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Malanów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Malanów podjęła uchwałę nr XLI/276/2022 w sprawie zasad wynajmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Malanów, dalej jako "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz 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 2022 r., poz. 172 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 września 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis 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 2022 r. poz. 172), dalej jako "ustawa", 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 ustawy, zgodnie z którym: "Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) 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; 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”.

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. Nr 78, poz. 483 ze 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 (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA).

W § 2 uchwały rada przyjęła: "Prawo do ubiegania się o lokal wchodzący w skład mieszkaniowego Zasobu przysługuje członkom wspólnoty samorządowej Gminy Malanów, zamieszkującym na terenie Gminy Malanów nieprzerwanie od co najmniej 5 lat, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i spełniają kryteria dochodowe, o których mowa w § 3”.

Zdaniem organu nadzoru, zapisy uchwały, które uzależniają możliwość wynajmu lokalu od określonego czasu zamieszkiwania na terenie gminy naruszają prawo. Podkreślenia wymaga, że pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z kolei z art. 4 ust. 2 ustawy, 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. W powyższym kontekście, w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że brak jest podstaw, aby przepisy stanowiące przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dyskryminowały w jakichkolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu, czy charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy (wyrok WSA w Łodzi z 17 kwietnia 2018 r., III SA/Łd 106/18, CBOSA). 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 osoby legitymujące się określonym czasem trwania zamieszkiwania, ewentualnie uzależniać tego od charakteru zamieszkiwania. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej z powyższego powodu narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

W konsekwencji, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 2 uchwały w zakresie zwrotu: "nieprzerwanie od co najmniej 5 lat”.

W § 8 pkt 3 uchwały zapisano: "Umowa najmu socjalnego lokalu jest zawierana w pierwszej kolejności z: (...) osobami, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego”.

Zdaniem organu nadzoru, wskazany powyżej zapis uchwały, który przyznaje pierwszeństwo w zawarciu umowy najmu socjalnego lokalu osobom posiadającym uprawnienia do zawarcia takiej umowy na podstawie orzeczenia sądowego, narusza prawo w sposób istotny. Przedmiotowa regulacja, w sytuacji, gdy obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu spoczywa na gminie, wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 ustawy wyznaczają granicę obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez

zapewnienie najmu socjalnego lokalu. Kreowane natomiast przez gminę w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, nie mogą zawężyć granic tego ustawowego obowiązku. Przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia pierwszeństwa zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy. Ten ostatni przepis kształtuje bowiem w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób, które nabyły uprawnienie do umowy najmu socjalnego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 czerwca 2010 r., I OSK 732/10, CBOSA: "To Sąd w prawomocnym orzeczeniu eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Gmina nie może zatem ustalać w tym zakresie pierwszeństwa, przyznając określonym przez siebie podmiotom uprawnienia do realizacji wyroku eksmisyjnego z wyprzedzeniem innych osób, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej".

Wobec tego, zasadne jest stwierdzenie nieważności § 8 pkt 3 uchwały.

W § 13 ust. 1 uchwały rada postanowiła: "Osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, na podstawie art. 691 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny mogą ubiegać się o najem tego lokalu, jeśli złożą w terminie 3 miesięcy od wystąpienia tych zdarzeń, wniosek o zawarcie umowy najmu i spełnią łącznie następujące przesłanki: 1) nieprzerwane zamieszkiwanie w tym lokalu; 2) spełnianie określonych w Uchwale warunków do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieokreślony lub lokalu socjalnego".

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis w zakresie zwrotu "nieprzerwane zamieszkiwanie w tym lokalu" został zredagowany z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji. Uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z treścią art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny 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. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 15 kwietnia 2021 r., III SA/Łd 1002/20, CBOSA: "Pojęcie zasad postępowania, o którym mowa we wskazanym przepisie uchwały, oznacza określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. W pojęciu tym nie mieści się określanie dla wyżej wymienionych osób dodatkowych warunków zawarcia umowy najmu lokalu takich jak stałe zamieszkiwanie z dotychczasowym 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 ustawy".

Tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazu: "łącznie" oraz § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Malanów

Wójt Gminy Malanów