



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 3 listopada 2022 r.

Poz. 7700

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.189.2022.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 października 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 uchwały nr XXXIX/389/2022 Rady Gminy Brzeziny z dnia 23 września 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Brzeziny - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 23 września 2022 r. Rada Gminy Brzeziny podjęła uchwałę nr XXXIX/389/2022 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Brzeziny, dalej jako "uchwała". Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Brzeziny stanowią załącznik do uchwały, dalej jako "Zasady".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. 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 29 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 w stanowieniu aktów prawa miejscowego, gdyż ich treść powinna 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 treścią 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 obliuguje 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 § 9 ust. 1 i 2 Zasad rada postanowiła: "Tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali jest jawny. 2. Wynajmujący ogłasza poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Brzeziny informację o wolnych lokalach mieszkalnych przeznaczonych do najmu".

Z treści art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy wynika wyraźnie, iż tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali powinien być poddany kontroli społecznej, a sposób tej kontroli należy określić w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Jak wynika z powyższego przepisu, rada w ocenianej uchwale powinna określić sposób poddawania kontroli społecznej "tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali". Ustawodawca nie określił sposobu, w jaki może być sprawowana kontrola społeczna, pozostawiając organom stanowiącym gminy w tym zakresie swobodę. Rada Gminy Brzeziny była zobowiązana do precyzyjnego określenia sposobu kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali, tak aby kontrola ta miała wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane decyzje. Tymczasem uchwała nie zawiera regulacji w tym zakresie. Kontrola powinna sprowadzać się do weryfikacji tego, czy w danym postępowaniu

o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie, dane liczbowe składające się na ocenę punktową wniosków, skala ocen jaką w weryfikacji wniosków stosował podmiot weryfikujący, prawidłowość zliczenia punktacji, itp.

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru, rada nie wypełniła w sposób prawidłowy obowiązku uchwałodawczego wskazanego w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, naruszając powołany przepis w sposób istotny. Przedmiotowe uchybienie ma wpływ na ważność całej uchwały.

W § 9 ust. 8 Zasad rada postanowiła: "W szczególnie uzasadnionych przypadkach Wójt Gminy Brzeziny może podjąć decyzję o zawarciu umowy najmu z osobą bez wywieszania ogłoszenia".

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis w sposób nieuprawniony wprowadza pojęcie nieostre "w szczególnie uzasadnionych przypadkach". Należy wskazać, że zapisy zawierające niedookreślone, nieostre klauzule wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę związania organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Akt prawa miejscowego powinien być zredagowany w taki sposób, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny,

uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Gdańsku z 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 114/19, CBOSA).

W § 10 ust. 1 Zasad rada przyjęła: "Osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, mogą ubiegać się o najem tego lokalu, jeżeli złożą w terminie 30 dni wystąpienia tych zdarzeń, wniosek do Wójta Gminy Brzeziny o zawarcie umowy najmu i udokumentują spełnienie następujących przesłanek:

- a. nieprzerwanie zamieszkuje w tym lokalu od co najmniej 5 lat;
- b. o ile osoby te w dacie śmierci nie posiadały i nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu".

W ocenie organu nadzoru, rada bez podstawy prawnej wprowadziła w § 10 ust. 1 Zasad, dodatkowe, pozaustawowe kryteria zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (tj. warunek zamieszkiwania w lokalu przez okres co najmniej 5 lat oraz brak tytułu prawnego do innego lokalu).

Stosownie do treści 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, wpłacenie przez przyszłego najemcę kaucji zabezpieczającej, regularne opłacanie należności z tytułu użytkowania lokalu, całkowite spłacenie zobowiązań wobec właściciela z tytułu dotychczasowego najmu lokalu mieszkalnego wraz z odsetkami i ewentualnymi kosztami czy utrzymywanie lokalu w należyтым stanie technicznym. 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. Jak już wyżej wskazano brak jest podstaw, by przepisy gminne wprowadzały zapisy wyłączające pewne kategorie mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu nieruchomości". Również wprowadzenie warunku braku tytułu prawnego do innego lokalu stanowi w świetle orzecznictwa sądowoadministracyjnego niewynikające z ustawy ograniczenie (wyrok WSA w Łodzi z 28 marca 2018 r., III SA/Łd 86/18, CBOSA).

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 Brzeziny
Wójt Gminy Brzeziny