



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 listopada 2022 r.

Poz. 8144

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.214.2022.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 listopada 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 LIX/359/2022 Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Opalenica - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 września 2022 r. Rada Miejska w Opalenicy podjęła uchwałę nr LIX/359/2022 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Opalenica, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 1005, 1079 i 1561) 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 i 1561)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 października 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 ze zm.), 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: "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".

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy 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 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 (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA).

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Miejska w Opalenicy w § 13 ust. 1 załącznika do uchwały niewłaściwie określiła zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Zgodnie ze wskazanym przepisem uchwały: „W razie śmierci głównego najemcy pozostałe w lokalu osoby, które nie wstąpiły w stosunek najmu po śmierci najemcy w trybie art. 691 Kodeksu cywilnego oraz osoby, które pozostały w lokalu po opuszczeniu lokalu przez głównego najemcę, mogą ubiegać się o zawarcie umowy najmu, jeżeli spełniają poniższe warunki: 1) okres wspólnego zamieszkiwania z najemcą był nie krótszy niż 5 lat, a obowiązek udokumentowania wspólnego zamieszkiwania spoczywa na osobie ubiegającej się o najem; 2) spełniają kryteria określone w uchwale; 3) nie występuje zaległość w opłatach najmu lokalu”.

Przypomnieć należy, że zgodnie z 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

„kategorii mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu nieruchomości”.

W ocenie organu nadzoru, w przepisach § 13 ust. 1 pkt 1-3 załącznika do uchwały rada, nie będąc do tego upoważnioną, wprowadziła dodatkowe, pozaustawowe kryteria zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, wyłączając tym samym niektórych członków wspólnoty samorządowej zamieszkujących w lokalu z dotychczasowym najemcą, którzy tych kryteriów nie spełniają, z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu. Z tego względu postanowienia § 13 ust. 1 pkt 1-3 uznać należy za podjęte z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 6 ustawy, podobnie jak związany z tymi regulacjami przepis § 13 ust. 2 załącznika do uchwały („W przypadku niespełnienia warunków opisanych w ust. 1 osoby takie są zobowiązane do opróżnienia, opuszczenia i wydania Wynajmującemu lokalu w ciągu 1 miesiąca od daty opuszczenia lokalu przez głównego najemcę lub jego śmierci”).

W ocenie organu nadzoru za istotnie naruszający prawo należy uznać także przepis § 12 załącznika do przedmiotowej uchwały, w którym Rada Miejska w Opalenicy postanowiła, że: „Osoba, która otrzymała propozycję przydziału mieszkania komunalnego, może jeden raz odmówić jego przyjęcia. Dwukrotna odmowa powoduje wykreślenie z rejestru osób oczekujących na mieszkanie z zasobu komunalnego”. Regulacja ta, zdaniem organu nadzoru powinna być objęta sankcją nieważności, bowiem wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy oraz narusza w stopniu istotnym obowiązki gminy wynikające z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 czerwca 2011 r. (II SA/Go 269/11, CBOSA) stwierdzono, iż „(...) skreślenie z listy osób oczekujących na mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego na skutek dwukrotnej odmowy zawarcia umowy najmu i uznanie, że stanowi to rezygnację z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest sprzeczne z celem ustawy (ratio legis) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialnoprawnej wykraczającej poza granice zakreślone delegacją ustawową. Zakwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki umożliwia stworzenie nieprawidłowej sytuacji w gminie, w której faktycznie wymusi na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali. Takiego władztwa nad obywatelem nie przyznaje gminie żaden z obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy o ochronie praw lokatorów”. Analogiczny pogląd wyrażono w wyrokach WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 lutego 2011 r., II SA/Go 1/11 i z 2 czerwca 2011 r., II SA/Go 239/11, wyroku WSA w Kielcach z 6 lutego 2019 r., II SA/Ke 782/18, wyroku WSA w Gliwicach z 25 kwietnia 2019 r., III SA/Gl 1303/18 oraz wyroku WSA w Białymstoku z 30 stycznia 2020 r., II SA/Bk 699/19; (CBOSA).

Charakter wskazanych naruszeń prawa uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości. W tym stanie rzeczy, należało orzec 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 Miejska w Opalenicy

Burmistrz Opalenicy