



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 października 2023 r.

Poz. 8852

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.503.2023.2

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 września 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LV/456/2023 Rady Gminy Żelazków z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Żelazków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 sierpnia 2023 r. Rada Gminy Żelazków uchwałą nr LV/456/2023 ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Żelazków.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023r. poz. 40 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 (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 września 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Jednym z podstawowych zadań władzy publicznej jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W szczególności ma to się przejawiać w przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP). Rozwinięciem powołanego przepisu Konstytucji RP są art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", który stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego należy do zadań własnych gminy oraz art. 4 ust. 1 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

"u.o.p.l.", który stanowi, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. 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. Zgodnie z wolą ustawodawcy wynikającą z art. 21 ust. 3 u.o.p.l., 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".

Dodatkowo rada gminy może w powyższej uchwale, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (art. 21 ust. 3b u.o.p.l.).

Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Na tle art. 21 ust. 3 u.o.p.l. w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się bowiem pogląd, że stanowi on konkretyzację ogólnego przepisu art. 21 ust. 2 u.o.p.l. i reguluje przykładowe, jednocześnie obligatoryjne, elementy uchwały (por. wyroki NSA z 23 września 2014 r., I OSK 1405/14; z 7 lutego 2020 r., I OSK 1812/18, CBOSA). Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu w tym zakresie (por. wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 732/10, CBOSA). Muszą być one jednak zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej, w tym zwłaszcza przepisami u.o.p.l. zawierającej delegację do podjęcia przedmiotowej uchwały. Ponadto 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 równe szanse w staraniach o uzyskanie lokalu.

Przede wszystkim podnieść należy, że Rada Gminy Żelazków, regulując zasady najmu nie wskazała wszystkich elementów określonych w art. 21 ust. 3 u.o.p.l., a mianowicie nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu. Regulacji powyższej nie realizują bowiem zapisy § 5 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały zawierające jedynie informacje, że "Zastosowana stawka czynszu może być obniżona według następujących zasad: - obniżka stawki czynszu została zastosowana poprzez rozgraniczenie dwóch standardów mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy *standard podwyższony – mieszkanie wyposażone w centralne ogrzewanie, łazienkę z wc oraz instalację wodno-kanalizacyjną *standard podstawowy - pozostałe mieszkania

z obniżoną stawką czynszu". Nie ulega wątpliwości, że brak określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l. z uwagi na niezrealizowanie całości upoważnienia ustawowego i skutkuje koniecznością wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego.

Dodatkowo podnieść należy, że w § 7 ust. 2 pkt 3 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Żelazków postanowiła, iż pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na czas oznaczony przysługuje osobom, które "zostały zobowiązane do opuszczenia innego lokalu na mocy prawomocnego wyroku przyznającego jednocześnie uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu". Podnieść należy, iż to przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 u.o.p.l. wyznaczają granicę obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali w ramach umowy najmu socjalnego lokalu, zaś zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie mogą zawężać granic tego ustawowego obowiązku. Norma art. 21 ust. 3 pkt 3 u.o.p.l., przyznająca radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 u.o.p.l., który to przepis w sposób samodzielny i wyczerpujący reguluje zasady postępowania wobec osób, które nabyły prawo do najmu socjalnego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego (por. wyrok WSA w Łodzi z 17 kwietnia 2018 r., III SA/Łd 107/18, CBOSA). To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do najmu socjalnego lokalu na tej podstawie.

Podnieść także należy, że Rada Gminy Żelazków uprawniona została przez ustawodawcę do określenia trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie upoważnia jednak do regulowania kwestii dotyczących odpowiedzialności karnej we wzorze wniosku o przydział lokalu mieszkalnego lub najem socjalny lokalu, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Ustawodawca bowiem wskazał w art. 21b ust. 5 i art. 21c ust. 3 u.o.p.l. rodzaje deklaracji, które wnioskodawca składa pod rygorem odpowiedzialności karnej w toku postępowania o przydział lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.

Dodatkowo obowiązkiem Rady Gminy Żelazków było uregulowanie sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej. Ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie jednolitego trybu społecznej kontroli w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali. Rada gminy uchwalając te zasady ma zatem obowiązek dostosować ten tryb do lokalnych warunków i potrzeb, jak również do samego trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Z orzecznictwa sądowego wynika, że społeczna kontrola powinna sprowadzać się do możliwości dokonania oceny, czy określona osoba będąca członkiem wspólnoty samorządowej może uzyskać pomoc gminy w zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych w drodze zakwalifikowania jej do kręgu osób, z którymi może być zawarta umowa najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 7 kwietnia 2010 r., IV SA/Wr 9/10, CBOSA). W ocenie organu nadzoru społeczna kontrola, to kontrola pozbawiona cech władczych i decydujących, co sprawia, że powierzenie tego zadania Wójtowi Gminy Żelazków, jak ma to miejsce w § 10 załącznika do przedmiotowej uchwały, nie spełnia wymogu kontroli społecznej spraw związanych z rozpatrywaniem i załatwianiem wniosków o najem lokali z mieszkaniowego zasobu Gminy Żelazków, nie gwarantuje bowiem możliwości faktycznego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane przez Wójta decyzje w tym zakresie.

Jak już wskazywano, pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w art. 21 ust. 3 u.o.p.l. elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Skoro zatem przedmiotowa uchwała nie reguluje w sposób kompletny, tj. przy uwzględnieniu wszystkich warunków określonych art. 21 ust. 3 u.o.p.l., zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy i jest tym samym pozbawiona elementów obligatoryjnych, to w konsekwencji należy stwierdzić jej nieważność w całości z uwagi na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że zawarte w § 6 oraz w § 8 ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały odesłanie do § 3 tego aktu, jest niezrozumiałe w kontekście oceny spełnienia przesłanek zwartych w tym § 3, w sytuacji gdy jego treść zawiera jedynie informację, że "Lokale są wynajmowane po weryfikacji na podstawie podjętej decyzji Wójta".

Podnieść także należy, iż ustawodawca zrezygnował z pojęcia "lokal socjalny" i w art. 22 u.o.p.l. posługuje się pojęciem "najmu socjalnego lokalu". W konsekwencji w uchwale dotyczącej zasad

wynajmowana lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu danej gminy, rada gminy winna stosować nazewnictwo przewidziane przez ustawodawcę.

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie może funkcjonować w obrocie akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi (por. wyrok TK z 10 lipca 2001 r., P 4/00, OTK 2001, nr 5, poz. 126).

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Gminy Żelazków

Wójt Gminy Żelazków