



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 23 września 2024 r.

Poz. 7696

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-II.4131.1.252.2024.3 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 17 września 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, ze zm.)

orzekam

nieważność § 3 ust. 1 lit. b, § 3 ust. 2, § 3 ust. 4 pkt 3, § 3 ust. 4 pkt 4, § 5 ust. 2 pkt 1, § 7 ust. 1 pkt 1 w zakresie cyfry "2,", § 8 ust. 5 oraz § 12 ust. 1 pkt 1 w zakresie zwrotu "należą do kręgu osób wymienionych w art. 691 Kodeksu cywilnego i" załącznika do uchwały nr III/25/2024 Rady Gminy Blizanów z dnia 12 sierpnia 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Blizanów - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 12 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Blizanów podjęła uchwałę nr III/25/2024 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Blizanów.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 609 ze zm.) oraz 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)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 19 sierpnia 2024 r.

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

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowił 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 2023 r. poz. 725), dalej zwanej: "ustawą", zgodnie z którym, 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.

Z treści art. 21 ust. 3 ustawy wynika zakres przedmiotowy uchwały - "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". Stosownie do treści art. 21 ust. 3b ustawy, rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Z kolei w myśl art. 21 ust. 3c ustawy, kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² stosuje się, jeżeli lokalu nie można wynająć w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których wnioski o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy został przyjęty do realizacji.

Treść wymienionych wyżej przepisów przesądza o konieczności uregulowania w sposób kompleksowy i szczegółowy w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wszystkich elementów wskazanych w upoważnieniu ustawowym, jednocześnie w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania "w szczególności", oznacza że przedmiot regulacji stanowi katalog otwarty, ale organ stanowiący gminy nie posiada dowolności w zakresie uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż winna ona 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".

W § 3 ust. 1 lit. b załącznika do uchwały nr III/25/2024 Rady Gminy Blizanów z dnia 12 sierpnia 2024 r. stanowiącego "Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Blizanów" (zwanego dalej "Zasadami"), rada postanowiła, iż lokale mieszkalne wynajmuje się osobom pełnoletnim, które są zameldowane na stałe na terenie Gminy Blizanów co najmniej od 5 lat. Jak natomiast stanowi § 3 ust. 2 Zasad: "Wynajęcie lokalu, na czas nieoznaczony na rzecz osób, które nie posiadają zameldowania na terenie Gminy Blizanów może nastąpić wyłącznie a) w ramach zamiany, b) w ramach obowiązków nałożonych na Gminę Blizanów odrębnymi przepisami prawa, c) w ramach charakteru wykonywanej przez wnioskodawcę pracy - na czas zatrudnienia w Gminie Blizanów".

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, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody.

W powyższym kontekście, w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że brak jest podstaw, aby przepisy uchwalane przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dyskryminowały w jakikolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu i charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy (por. wyrok WSA w Łodzi z 17 kwietnia 2018 r., III SA/Łd 106/18, CBOSA).

W ocenie organu nadzoru, także wyłączenie podmiotowe osób, które z powodów meldunkowych nie będą mogły uzyskać wsparcia gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, nie znajduje uzasadnienia w wartościach konstytucyjnych i nie ma podstawy ustawowej. Ustawodawca bowiem jasno wskazał, że jedynymi przesłankami uprawniającymi do ubiegania się o uzyskanie mieszkania z zasobów mieszkaniowych gminy są niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Wprowadzenie zaś nieprzewidzianego ustawą ograniczenia uprawnień tylko do tej części osób tworzących wspólnotę samorządową, która dopełniła obowiązku meldunkowego, narusza ustawowy obowiązek gminy "tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej". Arbitralne, niezajdujące podstawy prawnej wyłączenie z grona członków wspólnoty osób nieposiadających zameldowania stałego, jest wykroczeniem poza granice upoważnienia ustawowego. Odwołując się do kryterium zameldowania Rada Gminy Blizanów tworzy swoistą sankcję za niedopełnienie przez wnioskodawcę obowiązku meldunkowego, do czego nie ma upoważnienia ustawowego.

Wskazane przepisy uchwały naruszają konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), która wymaga, by zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów oraz zasadę równości wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, a także zakaz dyskryminacji obywateli przez odmawianie niektórym z nich określonych uprawnień z powodów, które nie znajdują podstaw w obowiązujących normach prawnych (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP). Tymczasem jednakowa sytuacja prawna, przesądzająca o zakazie różnego traktowania podmiotów, w niniejszej sprawie powinna być oceniana jako sytuacja podmiotu (członka wspólnoty samorządowej) w odniesieniu do wskazanych w art. 4 ustawy przesłanek: niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i niskich dochodów (por. wyroki: WSA w Poznaniu z 12 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 102/12; WSA we Wrocławiu z 12 sierpnia 2010 r., IV SA/Wr 338/10 - CBOSA).

W § 3 ust. 4 pkt 3 i 4 Zasad rada postanowiła, iż przesłankami zastosowania obniżki czynszu jest m.in. konieczność zawarcia umowy najmu na czas nieokreślony oraz okoliczność niepobierania dodatku mieszkaniowego.

Zapis § 3 ust. 4 pkt 3 Zasad oznacza wykluczenie możliwości zastosowania obniżek czynszu wobec najemców, z którymi zawarto umowę najmu socjalnego lokalu. Zgodnie z cytowanym przepisem obniżka czynszu przysługuje bowiem wyłącznie najemcom lokali, których umowa najmu zawarta została na czas nieokreślony i tym samym nie dotyczy umowy najmu socjalnego lokalu, ponieważ w myśl art. 23 ust. 1 ustawy, zawiera się ją jedynie na czas oznaczony. Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać 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. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie ogranicza delegacji do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu wyłącznie do najemców lokali, których umowa najmu została zawarta na czas nieokreślony. Odnośnie zaś zapisu § 3 ust. 4 pkt 4 Zasad należy wskazać, iż na jego mocy wprowadzono dodatkowy warunek do zastosowania obniżki czynszu w postaci braku pobierania dodatku mieszkaniowego. W ocenie organu nadzoru, takie unormowanie wykracza poza delegacją ustawową wynikającą z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Ponadto z art. 7 ust. 2 ustawy wynika, że: "Właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach (...)". Skoro zatem przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość obniżenia czynszu przez właścicieli lokali, to akt prawa miejscowego, jako akt niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa, nie może wprowadzać zasad odmiennych. Rada Gminy Blizanów nie posiada upoważnienia ustawowego do określenia, że prawo do ubiegania się o obniżkę czynszu przysługuje tylko takim najemcom lokali, którzy nie pobierają dodatku mieszkaniowy.

W § 5 ust. 2 pkt 1 Zasad rada postanowiła: "Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na czas oznaczony przysługuje osobom, które spełniają co najmniej jeden z poniższych warunków: 1) osobie, która nabyła prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego (...)". Jak natomiast stanowi § 6 pkt 2 Zasad: "Do najmu socjalnego lokalu może być zakwalifikowana osoba, która w szczególności nabyła prawo do takiego lokalu na podstawie wyroku sądowego". Zgodnie zaś z treścią § 7 ust. 1 pkt 1 Zasad, tryb wyboru najemców najmu socjalnego lokali następuje w oparciu o następujące kryteria "1) osoby wymienione w paragrafie 6 pkt 1, 2, 3, 4 - 10 pkt (...)".

Zdaniem organu nadzoru, wskazany powyżej zapis § 5 ust. 2 pkt 1 Zasad w zakresie w jakim przyznaje prawo pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu socjalnego lokalu osobom posiadającym uprawnienie 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 zawężać 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".

Z uwagi na okoliczność, iż w treści § 7 ust. 1 pkt 1 Zasad rada przyznała dodatkowe punkty osobom, które nabyły prawo do najmu socjalnego lokalu na podstawie wyroku sądowego, które to punkty są brane pod uwagę przy wyborze najemców, to należy uznać, iż w ten sposób przyznała tym podmiotom pierwszeństwo w uzyskaniu tego prawa. Tym samym konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego również tego przepisu.

W Rozdziale 6 Zasad zatytułowanym "Warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy" w § 8 ust. 5 rada postanowiła, że: "Koszty związane z zamianą ponoszą w całości najemcy".

W art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy, prawodawca upoważnił radę gminy do określenia warunków dokonywania zamiany lokali. Jak wynika z tego przepisu warunki te mają dotyczyć zamiany pomiędzy najemcami lokali stanowiącymi gminny zasób mieszkaniowy oraz pomiędzy najemcami lokali należących do gminnego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach. Kwestionowany zapis uchwały narusza zatem zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.), z którego wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. W świetle powyższego stwierdzić należy, że wyłącznie najemcy lokali (wewnątrz gminnego zasobu bądź najemca lokalu z gminnego zasobu i najemca lokalu z innego zasobu), jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie zamiany lokali wysokość i rozkład obciążających każdą ze stron, bądź tylko jedną stronę, kosztów takiej zamiany. Rada Gminy Blizanów nie jest więc stroną takiej umowy i w związku z tym nie jest uprawniona do uregulowania kwestii ponoszenia przez zamieniające się strony kosztów związanych z zamianą.

Zgodnie z treścią § 12 ust. 1 pkt 1 Zasad: "Wynajmujący może zawrzeć umowę najmu lokalu stanowiącego własność z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, jeżeli spełniają co najmniej jeden z poniższych warunków: 1) należą do kręgu osób wymienionych w art. 691 Kodeksu cywilnego i zamieszkiwały stale z najemcą albo są ujęte w umowie najmu jako osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkiwania, jeżeli z najemcą została rozwiązana umowa najmu; (...)".

Należy zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego: "W razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą". Wstąpienie osób wskazanych w art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego w stosunek najmu następuje z mocy prawa, bez konieczności zawierania nowej umowy najmu między sukcesorem a wynajmującym i niezależnie od tego, czy źródłem najmu była umowa najmu czy decyzja administracyjna o przydziale (zob. SN w uchwale z 23 października 1978 r., III CZP 52/78, OSN 1979, Nr 5, poz. 89). W związku z wstąpieniem osób wymienionych w art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego w stosunek prawny najmu nie wygasa, ale "przekształca się" podmiotowo po stronie najemcy. Należy zatem przyjąć, że wstąpienie w stosunek najmu z mocy art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego powoduje wejście nowego najemcy w prawa i obowiązki dotychczasowego najemcy i z tego już tytułu nowy najemca korzysta z uprawnień, jakie przysługiwałyby dotychczasowemu najemcy (vide wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 22 maja 2014 r., I ACa 1513/13). Tym samym podmioty wymienione w art. 691 Kodeksu cywilnego z mocy prawa wstępują w stosunek najmu po śmierci najemcy lokalu. Rada Gminy Blizanów była tymczasem zobowiązana do określenia zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Odesłanie do treści art. 691 Kodeksu cywilnego, zawarte w § 12 ust. 1 pkt 1 Zasad, było zatem nieprawidłowe.

Wobec powyższego, 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.

I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Karolina Fabiś-Szulc
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Blizanów

Wójt Gminy Blizanów