



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Poz. 2941

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.410.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/403/21 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czechowice-Dziedzice, w całości, jako sprzecznej z 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 marca 2021 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach podjęła uchwałę Nr XXXIV/403/21 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czechowice-Dziedzice.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 marca 2021 r.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, 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. Natomiast z art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b wynika, iż 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;

lokale w innych zasobach;

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 kolei zgodnie z 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. Również wymaga zaznaczenia, że zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, *umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b.*

Uchwała rady w sprawie zasad wynajmowania lokali, jako akt prawa miejscowego, powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności” wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale rady gminy, nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stanowisko takie wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04. Pominięcie przez radę któregoś z obligatoryjnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Tymczasem, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Miejska nie uwzględniła prawidłowo dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i nie określiła w uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu.

Rada wprawdzie przyjęła § 2 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym *Do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego kwalifikowani będą wnioskodawcy, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku nie przekracza: (...).* Natomiast w ust. 3 tego przepisu Rada postanowiła, iż *Do zawarcia umowy najmu socjalnego kwalifikowani będą wnioskodawcy, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku nie przekracza: (...),* jednakże ani przytoczone regulacje, ani też inne przepisy uchwały nie regulują prawidłowo materii określonej w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. W § 2 ust. 2 i 3 uchwały Rada odwołuje się do średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy zamiast „dochodu gospodarstwa domowego”, jak wymaga tego ustawodawca.

Ponadto przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały *Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego przysługuje osobom spełniającym co najmniej jedno z poniższych kryteriów: utracili mieszkanie w wyniku zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej.*

Zastosowanie w kwestionowanym przepisie niedookreślone, nieostre sformułowanie takie jak "zdarzenia losowe" wprowadza uznaniowość organów je stosujących. W ocenie organu nadzoru, posłużenie się w omawianej regulacji zwrotem „zdarzenie losowe” powoduje, że przedmiotowe regulacje są niejasne, a tym samym naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Jako akt prawa miejscowego uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu

interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91).

W § 5 ust. 7 pkt 2 uchwały Rada wskazała, iż *Warunkiem wyrażenia zgody na zamianę jest posiadanie tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, a także łącznie spełnienie następujących przesłanek: 1) niezaleganie z opłatami czynszowymi i innymi opłatami na rzecz gminy; 2) nieposiadanie przez lokatora tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego; 3) oddanie do zamiany lokalu w stanie umożliwiającym natychmiastowe zamieszkanie.*

Przepisem § 5 ust. 7 pkt 2 uchwały w zakresie przesłanki *nieposiadanie przez lokatora tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego* Rada wykroczyła poza zakres delegacji określonej w art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy. Należy wskazać, że zgodnie z art. 21b ust. 4 ustawy na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Przytoczony przepis wprowadza dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązek - na żądanie gminy – oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

Powyższa argumentacja uzasadnia zakwestionowanie § 7 ust. 4 uchwały.

Zgodnie z § 6 ust. 17 uchwały *Burmistrz rozpoznaje zastrzeżenie na podstawie opinii Komisji Mieszkaniowej i udziela odpowiedzi w terminie do 30 dni od ich wniesienia.*

Należy zauważyć, iż powyżej przytoczony przepis nadaje Komisji Mieszkaniowej rolę opiniodawczą w trakcie trwającego postępowania o przydział lokalu, co zdaniem organu nadzoru należy uznać za niedopuszczalne.

Jak wskazuje § 6 ust. 20 uchwały *Dwukrotna odmowa przyjęcia przez wnioskodawcę propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego skutkuje skreśleniem z listy oczekujących.*

W ocenie organu nadzoru przytoczony powyżej przepis 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 2 ustawy. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1 ustawy). Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy).

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które odmówiły przyjęcia lokalu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 30 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 269/11 stwierdził: „(...) 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 materialno-prawnej wykraczającej poza granice zakreślone delegacją ustawową. Zakwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy 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”. Analogiczny pogląd wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 239/11, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 782/18 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r. sygn. akt III SA/Gl 1303/18.

W § 6 ust. 22 uchwały Rada postanowiła, iż *W przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzebami Gminy lub innych ważnych względów spowodowanych trudną sytuacją rodzinną, Burmistrz może udzielić poza listą, o której mowa w ust. 11 wskazania do zawarcia umowy najmu lokalu z osobą niespełniającą warunków*

określonych niniejszą uchwałą, jeżeli Komisja Mieszkaniowa, o której mowa w ust. 7 zaopiniowała wniosek pozytywnie.

Rada, wprowadzając powyższą regulację, posłużyła się pojęciami niedookreślonymi „szczególnie uzasadnione potrzeby Gminy”, „inne ważne względy”, „trudna sytuacja rodzinna” nie definiując tych pojęć, pozostawiając w tym zakresie zupełną swobodę organowi wykonawczemu w ich interpretowaniu. Co istotniejsze jednak, cytowany przepis wywołałby ten skutek, że najemcą lokalu mieszkalnego mogłaby zostać osoba, która nie spełnia kryterium dochodowego oraz warunku posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Zdaniem organu nadzoru byłoby całkowicie sprzeczne z założeniem ustawodawcy, wyrażonym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, z którego wynika, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty, osiągających niskie dochody. Nie może być przy tym mowy, o przyznaniu przez radę wójtowi (tu: Burmistrzowi) uprawnienia do oddania w najem lokalu osobie, która nie spełnia określonych kryteriów. To do rady należy również określenie kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu oraz zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Rada gminy kompetencji tej nie może scedować na inny organ, w tym na wójta (tu: Burmistrza Miasta) pozostawiając mu w tym zakresie luz decyzyjny, pozornie ograniczony do „szczególnie uzasadnionych potrzeb Gminy” oraz „innych ważnych względów”.

Powyższe stanowisko jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1423/18, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „(...) Upoważnienie z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie obejmuje jednak powierzenia organowi wykonawczemu gminy dysponowania lokalami gminnymi z pominięciem jakichkolwiek kryteriów, nawet ze wskazaniem, że uzasadnia to interes społeczności lokalnej. Brak jest również prawnego uzasadnienia do przyznania pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony osobom, które są niezbędne dla gminy z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy lub posiadane kwalifikacje bądź w razie, gdy przydział lokalu mieszkalnego jest uzasadniony interesem gminy. Rada nie może bowiem przyznawać organowi wykonawczemu kompetencji do pominięcia ustalonych przez siebie kryteriów przyznawania lokalu mieszkalnego.

Jak wskazuje § 7 ust. 1 uchwały *W przypadku opuszczenia na stałe lokalu przez najemcę lub jego śmierci, umowa najmu może być zawarta z osobami stale zamieszkującymi z najemcą, prowadzącymi z nim wspólne gospodarstwo domowe pod warunkiem, że brak jest zaległości w opłatach czynszu i innych opłat niezależnych od właściciela dotyczących przedmiotowego lokalu, a okres zamieszkiwania faktycznie trwał nieprzerwalnie przez minimum 5 ostatnich lat.*

W zakresie sformułowania *a okres zamieszkiwania faktycznie trwał nieprzerwalnie przez minimum 5 ostatnich lat* organ nadzoru uznaje za niezgodny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W myśl art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna 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. Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowego warunku jak „wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres nie krótszy niż 5 lat” z pewnością w tym pojęciu nie mieści się, a zatem wykracza poza delegację ustawową. Zdaniem organu nadzoru uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 5-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą (przed jego śmiercią, bądź opuszczeniem przez niego lokalu) nie ma oparcia w przepisach prawa. 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 legitymującej się określonym czasem trwania zamieszkiwania. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Również wprowadzenie warunku braku tytułu prawnego do innego lokalu stanowi niewynikające z ustawy ograniczenie, a tym samym naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIV/403/21 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 23 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących

w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czechowice-Dziedzice - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak