



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 1 lutego 2024 r.

Poz. 964

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.24.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 24 stycznia 2024 r.

**Rada Gminy Czarnocin**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### **stwierdzam nieważność:**

załącznika Nr 2 do uchwały Nr LIX/421/2023 Rady Gminy Czarnocin z dnia 15 grudnia 2023 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Czarnocin na lata 2024 - 2028 oraz ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 15 grudnia 2023 r. Rada Gminy Czarnocin podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 10 stycznia 2024 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Przewodniczący Rada Gminy Czarnocin w piśmie z dnia 17 stycznia 2024 r. wyjaśnił, że rada w pełni podziela uwagi i wytyczne organu nadzoru i podejmie wszelkie działania mające na celu zmianę niniejszej uchwały w zakresie określonym ww. zawiadomieniem. Jednocześnie przewodniczący nie podał konkretnej daty planowanej sesji rady.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego odnośnie ww. uchwały, ponieważ jej postanowienia są sprzeczne z prawem, a jednocześnie wiąże go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwałą Nr LIX/421/2023 z dnia 15 grudnia 2023 r. Rada Gminy Czarnocin przyjęła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Czarnocin na lata 2024 - 2028, określony w załączniku Nr 1 do uchwały oraz ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, określone w załączniku Nr 2 do uchwały.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że przedmiotowa uchwała w istotny sposób narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 3, pkt 5 oraz pkt 6 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).

Podstawą prawną podjęcia załącznika Nr 2 do uchwały, określającego zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 ww. ustawy 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 tej 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.
- 7) (uchylony)”.

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. z 1997 r. poz. 483 z późn. 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 obliguje 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 dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Wskazane w upoważnieniu art. 21 ust. 2 i 3 ww. ustawy kwestie i zagadnienia rada jest obowiązana uczynić w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Pomińnięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu 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. Również niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07).

Badanie przez organ nadzoru legalności załącznika Nr 2 do uchwały Nr LIX/421/2023, określającego zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy wykazało, że Rada Gminy Czarnocin w § 12 nie określiła w pełni sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali, do czego zobowiązuje art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Przede wszystkim w ocenie organu nadzoru nie jest spełniony wymóg poddania tych spraw kontroli społecznej, ponieważ nie można mówić o kontroli społecznej w sytuacji, gdy ma być ona sprawowana przez gremium powołane przez organ wykonawczy gminy spośród przedstawicieli Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, pracownika Urzędu Gminy Czarnocin

i przedstawiciela Rady Gminy w Czarnocinie. Należy zauważyć, że w uchwale przewidziano pierwszeństwo przyznawania lokali dla określonych osób. W uchwale nie ujęto jednak w trybie rozpatrywania i załatwiania wniosków ww. kwestii. Nie można zatem uznać by regulacja przyjęta przez radę w pełni spełniała określony w art. 21 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy obowiązek uregulowania trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali. Załącznik Nr 2 do przedmiotowej uchwały nie zawiera żadnych postanowień przewidujących sytuację, gdy wniosków o najem zostanie złożonych więcej niż istnieje wolnych lokali w zasobie mieszkaniowym Gminy. Załącznik Nr 2 nie zawiera także żadnych postanowień dotyczących procedury postępowania w przypadku przysługiwania prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu lokalu. Jedynie w § 12 ust. 1 pkt 2 ww. załącznika ustalono, że do zadań Komisji ds. mieszkaniowych należy m. in. wnioskowanie w sprawie kolejności przydziału lokalu. Wskazanie w § 12 ust. 1 załącznika Nr 2 do ww. uchwały, że kontrolę społeczną sprawuje Komisja ds. mieszkaniowych powołana zarządzeniem Wójta Gminy bez określenia zasad wyboru osób wchodzących w jej skład powoduje, że jest to organ całkowicie zależny od organu wykonawczego gminy.

W ocenie organu nadzoru, aby spełniony został wymóg kontroli społecznej nad sprawami, dotyczącymi trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem, musi być w tej kontroli zawarty składnik społeczny. Taki składnik społeczny będzie istniał tylko wówczas, gdy nie będzie podległy organowi wykonawczemu gminy. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 27 lipca 2023 r., sygn. akt III SA/Łd 272/23 „aby został spełniony wymóg kontroli społecznej nad sprawami, dotyczącymi trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem, musi być w tej kontroli zawarty składnik społeczny. Taki składnik społeczny będzie istniał tylko wówczas, gdy nie będzie podległy organowi wykonawczemu gminy”. Tym samym uznać należy, że przepis § 12 załącznika Nr 2 do uchwały nie spełnia wymogu określenia sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej, o której jest mowa w art. 21 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy, co stanowi samodzielną podstawę stwierdzenia nieważności w całości załącznika Nr 2 do niniejszej uchwały.

Dodatkowo w treści załącznika Nr 2 do uchwały znajdują się inne regulacje, które w istocie sposób naruszają prawo.

W § 9 pkt 1 załącznika Nr 2 do ww. uchwały określono, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługuje uprawnionym do jego otrzymania na podstawie wyroku sądowego. W ocenie organu nadzoru rada nie posiadała kompetencji uchwałodawczej do regulowania w niniejszej uchwale zagadnienia stanowiącego materię ustawową zawartą w przepisie art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Powyższy pogląd jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych, np. wyrok NSA z 25 października 2010 r. sygn. akt IOSK 732/10, w uzasadnieniu którego przedstawiona została szeroka argumentacja wskazująca na przekroczenie granic upoważnienia ustawowego wprowadzeniem uprzywilejowania sytuacji osób eksmitowanych. Zgodnie ze stanowiskiem NSA, przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umowy najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy charakter przepisu szczególnego wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznawania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. To sąd w prawomocnym orzeczeniu eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego. Gmina nie może zatem ustalać w tym zakresie pierwszeństwa, przyznając uprawnienie do realizacji wyroku eksmisyjnego z wyprzedzeniem innych osób. W ocenie organu nadzoru przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie dają podstaw do ustalania przez radę gminy pozaustawowych kryteriów udostępniania mieszkańcom lokali komunalnych w drodze najmu w sposób dowolny. Przepis uchwały ustalający, że w pierwszej kolejności zawierane mają być umowy najmu lokali socjalnych z osobami, którym sąd nakazał opróżnienie lokalu i orzekł o ich uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, dyskryminuje osoby w nim nie wymienione i narusza zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa, przewidzianą w art. 32 Konstytucji RP. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Czarnocin nie posiadała podstaw prawnych do zamieszczania w załączniku Nr 2 do uchwały Nr LIX/421/2023, podejmowanej m.in. na podstawie art. 21 ust. 3 ww. ustawy, nie tylko postanowień, z których wynika prawo do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na podstawie orzeczenia sądu, ale i również takich postanowień, z których wynika prawo pierwszeństwa takich osób do zawarcia takiej umowy. W przedmiotowej sprawie

pierwszeństwo do otrzymania lokalu socjalnego otrzymały osoby, które nabyły prawo do najmu socjalnego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego poprzez brak zastosowania w stosunku do tych osób kryterium dochodowego.

Zdaniem organu nadzoru zapisy § 13 ust. 2 pkt 1 i 2, ust. 3 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 załącznika Nr 2 do uchwały Nr LIX/421/2023 odnośnie zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, nie mieszczą się w pojęciu zasad wynajmowania lokali, a zatem wykraczają one poza delegację ustawową z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W szczególności powyższe przepisy wprowadzają dodatkowe warunki, po spełnieniu których osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy mogą ubiegać się w pierwszej kolejności o zawarcie umowy najmu lokalu. Dodatkowe warunki dotyczą m.in. wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres nie krótszy niż 5 lub 3 lata (§ 13 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1), nie posiadania przez osoby bliskie w chwili opuszczenia lokalu przez najemcę lub jego śmierci tytułu prawnego do zajmowania innego lokalu mieszkalnego lub socjalnego bądź też prawa własności lub współwłasności budynku jednorodzinnego bądź domu mieszkalnego (§ 13 ust. 2 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 2), oraz zobowiązanie ww. osób do udokumentowania, że na lokalach nie ciążyą zaległości z tytułu czynszu i innych opłat związanych z eksploatacją tych lokali (§ 13 ust. 4).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie, wyżej opisanych, dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą nie mieści się w pojęciu zasad wynajmowania lokali. 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 osób legitymujących się, czy to określonym czasem trwania zamieszkiwania, czy to nie zaleganiem z opłatami z tytułu użytkowania lokalu. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższych wymogów narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Również wprowadzenie warunku braku tytułu prawnego do innego lokalu stanowi niewynikające z ustawy ograniczenie, a tym samym naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisaney części jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

Wojewoda Łódzki

**Dorota Ryl**

Do wiadomości:

Wójt Gminy Czarnocin