



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 6 lutego 2024 r.

Poz. 1074

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.46.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

Rada Miejska w Sulejowie

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:

uchwały Nr LXXI/610/2023 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 19 grudnia 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sulejów.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Sulejowie podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 12 stycznia 2024 r.

W odpowiedzi na zawiadomienie w niniejszej sprawie Przewodniczący Rady Miejskiej w Sulejowie w piśmie z dnia 17 stycznia 2024 r. wyjaśnił, że wskazane przez organ nadzoru wadliwe zapisy w niniejszej uchwale zostaną uwzględnione w projekcie uchwały i przedłożone radzie na sesji w miesiącu lutym 2024 r.

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 LXXI/610/2023 z dnia 19 grudnia 2023 r. Rada Miejska w Sulejowie ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, określone w załączniku 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 2 oraz pkt 5 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 do ww. 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 obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku 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 (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Wskazane w upoważnieniu art. 21 ust. 3 ww. ustawy kwestie i zagadnienia rada jest obowiązana uczynić w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Pominięcie 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 do uchwały Nr LXXI/610/2023, określającego zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sulejów wykazało, że Rada Miejska w Sulejowie w rozdziale 7 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 kontrola społeczna ma być sprawowana przez gremium powołane przez organ wykonawczy gminy, to jest Burmistrza Sulejowa (§ 10 ust. 2 załącznika). Ponadto załącznik 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 nie zawiera także żadnych postanowień dotyczących procedury postępowania w przypadku

przysługiwania prawa pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu lokalu. Należy zauważyć, że w uchwale przewidziano pierwszeństwo przyznawania lokali dla określonych osób (§ 7 załącznika). 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 do przedmiotowej uchwały nie zawiera żadnych postanowień przewidujących sytuację, gdy wniosków o najem zostanie złożonych więcej niż istnieje wolnych lokali w zasobie mieszkaniowym gminy. Jedynie w § 10 ust. 1 i ust. 3 ww. załącznika ustalono odpowiednio, że wnioski osób ubiegających się o najem z zasobu podlegają wstępnej weryfikacji oraz opinii Komisji, oraz Komisja uczestniczy w oględzinach pomieszczeń zajmowanych przez osoby ubiegające się o wynajęcie lokali oraz opiniuje wnioski osób ubiegających się o wynajęcie lokalu z uwzględnieniem kryteriów określonych niniejszą uchwałą. Wskazanie w § 10 ust. 2 załącznika do ww. uchwały, że Komisję mieszkaniową powołuje Burmistrz w formie zarządzenia i wyznacza jej Przewodniczącego 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. 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 § 10 załącznika 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 przedmiotowej uchwały w całości.

Dodatkowo w treści załącznika do uchwały Nr LXXI/610/2023 znajdują się inne regulacje, które w istocie sposób naruszają prawo.

W rozdziale 3 załącznika do ww. uchwały zatytułowanym „Warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy” Rada Miejska w Sulejowie zawarła regulację, że „Do poprawy warunków zamieszkiwania uprawnione są osoby spełniające kryteria zawarte w § 3 i § 4 oraz które:

- 1) zamieszkują na terenie gminy przez co najmniej ostatnich 5 lat;
- 2) zamieszkują w lokalu, w którym powierzchnia mieszkaniowa przypadająca na jednego członka gospodarstwa domowego jest mniejsza niż 5 m² w gospodarstwie wieloosobowym i 10 m² w gospodarstwie jednoosobowym;
- 3) zamieszkują w lokalu niespełniającym wymagań dla pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi;
- 4) zamieszkują w lokalu z osobą niepełnosprawną lub osobą wymagającą stałej opieki”.

Wynikający z art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego obowiązek określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (a więc możliwości złożenia wniosku o zawarcie najmu lokalu z gminnego zasobu) nie można rozumieć inaczej niż tylko takich warunków jak np. liczby osób korzystających z dotychczasowego lokalu, jego powierzchni, wyposażenia, stanu technicznego, itp., a okoliczność taka jak niezamieszkiwanie na terenie miasta Sulejowa przez co najmniej 5 lat nie może wykluczać danej osoby z możliwości ubiegania się o uzyskanie pomocy w zakresie poprawy warunków zamieszkiwania (np. wyrok WSA w Warszawie z 14 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 2275/12). Stosownie do art. 4 ust. 2 ww. ustawy gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamiennne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przepis ten wyznacza dwa zadania gminy: 1) zapewnienie lokali socjalnych i lokali zamiennych, 2) zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 2 września 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 660/21 stwierdził, że uchwała nie może modyfikować przepisów bezwzględnie obowiązujących. W przepisie art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów,

mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ustawodawca określił kategorie osób, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, wskazując wprost, że osobami takimi są "osoby niemające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mieszkające na terenie gminy, posiadające niskie dochody". Przepisy ustawy nie wprowadzają w tym przedmiocie żadnych innych ograniczeń, a więc stwierdzić należy, że inne kategorie osób będących członkami wspólnoty samorządowej nie mogą być wykluczone z możliwości uzyskania pomocy mieszkaniowej z gminnego zasobu, a zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, aby ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mogli ubiegać się o uzyskanie lokalu. Pogląd taki jest również utrwalony w orzecznictwie (wyrok NSA z 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 128/13, czy wyrok NSA z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2790/13).

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 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:

Burmistrz Sulejowa