



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2862

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.213.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 28 marca 2024 r.

Rada Gminy Nowa Brzeźnica

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 366/LXIX/24 Rady Gminy Nowa Brzeźnica z dnia 20 lutego 2024 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2024-2028 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr 366/LXIX/24 z dnia 20 lutego 2024 r. Rada Gminy Nowa Brzeźnica przyjęła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2024-2028, stanowiący załącznik Nr 1 do uchwały, zwany dalej Programem oraz ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu gminy, w brzmieniu stanowiącym załącznik Nr 2, zwane dalej Zasadami. Organ nadzoru pismem z 12 marca 2024 r. znak: PNIK-I.4131.213.2024 zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli ww. uchwały, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 29 lutego 2024 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W piśmie z dnia 19 marca 2024 r. Przewodnicząca Rady Gminy Nowa Brzeźnica poinformowała, że uchwała uwzględniająca uwagi organu nadzoru zostanie podjęta na najbliższej sesji rady gminy.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 1 - 8 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 ustawa, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować m. in. w szczególności:

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy);
- analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy);

- sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy);
- wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne (art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy).

W ocenie organu nadzoru Program nie w pełni realizuje obowiązek wynikający z art. 21 ust. 2 pkt 1, 2, 5 i 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą także ust. 5, 9 i 10 w rozdziale drugim Programu.

W Programie nie zawarto prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, a także analizy potrzeb w zakresie ewentualnych remontów i modernizacji. Nie uregulowano sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywanych zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach, a ograniczono się jedynie do sformułowania, że zarząd nad lokalami i budynkami wchodzącymi w skład Zasobu sprawuje Wójt Gminy. Program nie obejmuje wysokości kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne.

W ust. 5 w rozdziale II Programu zawarto tabelę procentowej zniżki i podwyżki czynszu. Nie uwzględniono jednak w tabeli czynników o jakich mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Program powinien określać zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy). Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: 1) położenia budynku; 2) położenia lokalu w budynku; 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu; 4) ogólnego stanu technicznego budynku. Tym samym w ust. 5 w rozdziale drugim Programu nie uwzględniono położenia budynku, położenia lokalu w budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku jako czynników różnicujących stawkę czynszu, o jakich mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

W ust. 8 w rozdziale II Programu wskazano, że czynsz najmu płacony jest z góry do dnia 10 każdego miesiąca. W ocenie organu nadzoru w dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 4 nie mieści się stanowienie o terminie płatności czynszu najmu. W ust. 9 i 10 w rozdziale II Programu zamieszczono przepisy w przedmiocie podwyższenia czynszu najmu. W ocenie organu nadzoru kwestie dotyczące podwyżek czynszu zostały wyczerpująco uregulowane w art. 8a i art. 9 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Stosownie do treści art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 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 (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy);
- warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy);
- kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu (art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy);
- 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 (art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy);
- tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej (art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy);
- zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy (art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy);

- warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy);
- zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b (art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy).

Załącznik nr 2 nie realizuje w pełni obowiązków wynikających z art. 21 ust. 3 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6a i 6b ustawy o ochronie praw lokatorów.

W załączniku nr 2 do uchwały nie określono wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony. Ponadto w załączniku nr 2 nie określono warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, a jedynie zasady pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony.

Nie określono także kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Ust. 5 Zasad, w którym przewidziano takie pierwszeństwo, stanowi istotne naruszenie prawa o czym mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Nie określono warunków dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Wymogu tego nie wypełnia ust. 6 Zasad, zgodnie z którym zamiana lokali wchodzących w skład zasobu Gminy odbywać się będzie wyłącznie za zgodą organu wykonawczego gminy, któremu przedstawione zostaną szczegółowe powody planowanej zmiany. By wymóg ten był spełniony muszą być wskazane obiektywne przesłanki po spełnieniu, których zamiana taka może być dokonana. Warunku takiego nie stanowi uzależnienie zamiany wyłącznie od zgody organu wykonawczego gminy bez wskazania takich obiektywnych przesłanek.

W Zasadach nie określono trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej. Wymogu tego nie spełnia ust. 3 załącznika nr 2 do uchwały, zgodnie z którym o przyznaniu lokalu decyduje Wójt Gminy po uzyskaniu opinii Komisji Budżetu, Finansów, Oświaty, Kultury, Ochrony Zdrowia i Opieki Społecznej Rady Gminy Nowa Brzeźnica. W szczególności przepis ust. 3 Zasad nie określa sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej.

Ust. 9 załącznika nr 2 do uchwały nie spełnia wymogu określenia 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 jest bowiem wystarczające odesłanie jedynie do przepisów Kodeksu cywilnego.

Zasady nie określają także warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Nie określają także zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy.

W ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały zapisano, że umowy najmu na czas nieoznaczony lub lokalu socjalnego mogą być zawierane jedynie z osobami fizycznymi z wyłączeniem osób, którym przysługuje tytuł prawny do lokalu. Powyższy zakaz powtórzono w ust. 4 pkt 1 Zasad stanowiąc, że umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta, która nie ma tytułu prawnego do lokalu. Powyższe przepisy załącznika nr 2 do uchwały są niezgodne z art. 4 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji RP przez wprowadzenie jako kryterium uniemożliwiającego zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego „posiadania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego”. Wynikający z art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie lokatorów obowiązek określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (a więc możliwości złożenia wniosku o zawarcie najmu lokalu z gminnego zasobu) nie może być rozumiany inaczej niż tylko takich warunków jak np. liczby osób korzystających z dotychczasowego lokalu, jego powierzchni, wyposażenia, stanu technicznego, itp., a okoliczności prawne takie jak posiadanie tytułu prawnego nie mogą wykluczać danej osoby z możliwości ubiegania się o uzyskanie pomocy w zakresie poprawy warunków zamieszkiwania (wyrok NSA z dnia 9 lutego 2023 r. o sygn. akt III OSK 6685/21).

W ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały przyjęto, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługuje osobie, która nabyła prawo do takiego lokalu na mocy wyroku sądowego. Przepis ust. 5 załącznika nr 2 do uchwały regulujący pierwszeństwo w wynajmowaniu lokali osobom, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przepisy ustawy nie dają podstaw do ustalenia takiego

pierwszeństwa. Przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 ustawy, wyznaczają granicę obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych. Zawarte w uchwale zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, nie mogą zawężyć granic tego ustawowego obowiązku. Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali 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 prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 maja 2021 r. o sygn. akt III SA/GI, wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r. o sygn. akt I OSK 732/10).

Brak uregulowania w akcie prawa miejscowego obowiązkowego elementu upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 21 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4 i 7 oraz w art. 21 ust. 3 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 6a i 6b ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, która w niniejszej sprawie zawarta jest w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Niewypełnienie przez uchwałę zakresu regulacji określonej w art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w całości, pomimo ujęcia w jej treści postanowień, co do których nie dostrzeżono wadliwości. Uregulowania, które zostały zakwestionowane, nie wypełniają bowiem w całości zakresu art. 21 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, zaś realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy wymaga ujęcia w uchwale wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 i 3 ustawy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w całości 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 Nowa Brzeźnica