



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 lipca 2021 r.

Poz. 3351

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.220.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 lipca 2021 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVII/173/2021 Rady Gminy Werbkowice z dnia 18 czerwca 2021r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Werbkowice, w części obejmującej § 2 ust. 5 pkt 2 i pkt 3 oraz § 4 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/173/2021 Rady Gminy Werbkowice z dnia 18 czerwca 2021r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Werbkowice, w części obejmującej § 2 ust. 5 pkt 2 i pkt 3 oraz § 4 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVII/173/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2021r.

Działając na podstawie m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611, z późn. zm.), Rada Gminy Werbkowice uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Werbkowice, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

Gmina, na zasadach i w wypadkach 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).

Stosownie do przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada gminy uchwala 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.

Konkretyzacja elementów uchwały następuje w art. 21 ust. 3 tej ustawy, który stanowi, że uchwalane przez radę gminy zasady powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w 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*).

Z treści powyższego przepisu należy wyprowadzić wniosek, że ustawodawca wskazał elementy, które są niezbędne w uchwale regulującej zasady wynajmowania lokali. Wynika to z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. O ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść podejmowanej uchwały, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane zasady wynajmowania lokali obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 5 załącznika do uchwały w przypadku odmowy przedłużenia umowy najmu socjalnego lokalu w razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w § 2 ust. 2, można wyrazić zgodę na zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony w przypadku spełnienia łącznie następujących warunków:

- 1) spełnienia kryterium wysokości dochodu gospodarstwa domowego określonego w § 2 ust.1;
- 2) *utrzymywania lokalu w należyтым stanie technicznym i sanitarnym;*
- 3) *nie posiadania zaległości z tytułu zajmowania lokalu.*

Na mocy upoważnienia z art. 21 ust. 3 ww. ustawy uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, Lex nr 595501).

Podstawowymi warunkami, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Ustawa nie wprowadza żadnych wyłączeń lub ograniczeń, w szczególności podmiotowych, uniemożliwiających ubieganie się o lokal z zasobu gminy. Wprowadzanie w uchwale dodatkowych wyłączeń czy ograniczeń, niemieszczących się w kryteriach ustawowych, kwalifikować należy jako wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego udzielonego radzie gminy.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 2 ust. 5 pkt 2 i 3 załącznika do przedmiotowej uchwały wykracza poza zakres delegacji określonej w art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Zgodnie z brzmieniem art. 23 ust. 3 ustawy umowę najmu socjalnego lokalu można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu, stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2.

W art. 18 ust. 1 i 2 ustawa stanowi zaś, że osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie (ust. 1); odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1, odpowiada wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli odszkodowanie

nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od osoby, o której mowa w ust. 1, odszkodowania uzupełniającego.

Ustawodawca nie uzależnia zatem zawarcia lub przedłużenia umowy najmu lokalu od spełnienia dodatkowych warunków określonych przez Radę, w tym braku zalegania z czynszem i opłatami eksploatacyjnymi. Podstawowym kryterium jest osiąganie niskich dochodów oraz niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Rada nie może zatem w stanowionych przez siebie przepisach dotyczących najmu lokalu wprowadzać żadnych dodatkowych warunków. Warunki wprowadzone w § 2 ust. 5 pkt 2 i 3 załącznika do uchwały, nie są warunkami ustawowymi. Co prawda wprowadzenie warunku niezalegania z opłatami jest niewątpliwie elementem racjonalnego gospodarowania mieniem, ale sposób postąpienia ze stosunkiem najmu w związku z zaleganiem z płatnościami ustawodawca wprowadził w przepisie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy. Natomiast nie przyznał radzie gminy upoważnienia ustawowego do wprowadzenia warunku niezalegania z opłatami w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Powyższe stanowi niedopuszczalną ingerencję aktu niższej rangi w treść aktu o randze ustawy, przy czym należy ocenić że stwierdzona ingerencja ma istotne znaczenie (p. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 10 maja 2018 r. sygn. II SA/Go 220/18 oraz WSA w Olsztynie z 15 maja 2018 r. sygn. II SA/Ol 264/18).

Należy ponadto zauważyć, że w § 2 ust. 5 pkt 2 Rada posłużyła się nieostrym pojęciem „należytego stanu technicznego i sanitarnego”.

Jako akt prawa miejscowego przedmiotowa uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę 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, 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.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Jak stanowi § 4 ust. 2 pkt 2 załącznika do przedmiotowej uchwały, pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje według wskazanej kolejności osobom, *które nabyły prawo do lokalu socjalnego w wyniku orzeczenia sądu*.

Powyższa regulacja uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) Przepisy tej ustawy nie dają podstaw do ustalenia takiego pierwszeństwa zawarcia umowy na czas nieokreślony i lokalu socjalnego.

Jak stanowi art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Przepis art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) ma charakter przepisu szczególnego w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 tej ustawy i wyłącza stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. Przepis art. 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 tej 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 eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (..) 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 (zob. wyroki NSA: z dnia 13 listopada 2019r. sygn. akt I OSK 732/18, z dnia 25 czerwca 2010r,

sygn. akt I OSK 732/10, WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2013r., sygn. akt IV SA/Po 1133/12, WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018r., sygn. akt III SA/Łd 106/18).

W przywołanym art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) został określony krąg osób, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy. Z przepisu tego wynika, iż osobami takimi są, po pierwsze – osoby nie mające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, po drugie – mieszkające na terenie gminy i po trzecie – posiadające niskie dochody. Dlatego też należy przyjąć, że krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony, bowiem ustawa nie wprowadziła innych ograniczeń ani też nie dała radzie gminy możliwości ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkaniowy z gminnego zasobu.

Zdaniem organu nadzoru, intencją ustawodawcy było, aby rada określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu poza kolejnością wynikającą np. z daty złożenia wniosku, z uwagi na szczególne okoliczności i sytuacje przed resztą uprawnionych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007r., IV SA/Wr 432/07).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVII/173/2021, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

w z. WOJEWODY LUBELSKIEGO

Robert Gmitruczuk
WICEWOJEWODA

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Werbkowice,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Werbkowice.