



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 9 maja 2024 r.

Poz. 4680

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.118.2024.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz.107)

orzekam

nieważność uchwały nr LVI/425/24 Rady Powiatu Gostyńskiego z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie zasad wynajmu lokali mieszkalnych stanowiących własność Powiatu Gostyńskiego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 14 marca 2024 r. Rada Powiatu Gostyńskiego podjęła uchwałę nr LVI/425/24 w sprawie zasad wynajmu lokali mieszkalnych stanowiących własność Powiatu Gostyńskiego, dalej jako „uchwała”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107) w związku z art. 8 pkt 2, art. 20 ust. 4, art. 21 ust. 1 pkt 2, ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 19 marca 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), dalej jako „ustawa”, 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 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”.

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. 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. Nr 78, poz. 483, ze 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 (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11, CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru, rada nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 3 pkt 5 i 6b ustawy, gdyż nie określiła trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej, jak również nie uregulowała zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy.

Brak uregulowania przez radę obligatoryjnych elementów upoważnienia ustawowego w powyższym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje także na inne, istotne wady prawne, jakimi obarczona jest oceniana uchwała.

W § 2 ust. 1 uchwały rada ustanowiła generalną zasadę gospodarowania lokalami mieszkalnymi, zgodnie z którą: „Lokale wchodzące w skład powiatowego zasobu mieszkaniowego wynajmuje się na czas nieoznaczony, za wyjątkiem lokali, których najem związany jest ze stosunkiem pracy”.

Problematykę okresu obowiązywania umowy o odpłatne używanie lokali mieszkalnych w sposób kompleksowy reguluje ustawa. Zgodnie z art. 5 ust. 1. ustawy umowa o odpłatne używanie lokalu może zostać zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony. W związku z tym co do zasady określenie czasu trwania umowy leży w gestii swobody kontraktowej stron. Wyjątek od tej reguły przewiduje ust. 2 ww. przepisu, stanowiąc, że umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem najmu socjalnego lokalu lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator. Zawarcie umowy na czas oznaczony możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy żąda tego lokator. Przewidziane odstępstwo od zawierania umów na czas nieoznaczony wypełnia funkcję ochronną lokatora przed narzuceniem niekorzystnych dla niego umownych postanowień, w rezultacie wspomniane "żądanie lokatora" należy odczytywać jako jego uprawnienie. Nie sposób bowiem wykluczyć, że są grupy osób które mogą mieć obiektywny interes w zawarciu umowy na czas oznaczony. Pozbawienie ich w sposób generalny uprawnienia do żądania zawarcia umowy na czas oznaczony stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy również zaakcentować, że organem uprawnionym do zawierania umów najmu, w tym kształtowania ich treści, w imieniu powiatu jest jego organ wykonawczy. Ustalenie przez radę autorytatywnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu mieszkalnego stanowi więc niedopuszczalne ograniczenie uprawnień organu wykonawczego powiatu.

Reasumując, postanowienie § 2 ust. 1 uchwały jest istotnym naruszeniem prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali mieszkalnych jak i organu wykonawczego powiatu.

W § 4 ust. 2 uchwały rada przyjęła: „Lokale mieszkalne wchodzące w skład powiatowego zasobu mieszkaniowego nie mogą być wynajmowane osobom, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego, budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub jego części”.

W ocenie organu nadzoru, przyjęcie przez radę powyższego kryterium braku tytułu prawnego do innego lokalu, nie znajduje uzasadnienia prawnego. Wyjaśnić należy, że w świetle art. 23 ust. 2 ustawy uzależnienie zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko umowy najmu socjalnego lokalu. *A contrario*, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie może, sama przez się, pozbawić takiej osoby możliwości ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy. Podstawowym, dopuszczalnym w świetle przepisów ustawy kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś posiadanie bądź nie tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, czy też niespełnianie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala (por. wyrok WSA w Gliwicach z 23 maja 2019 r., III SA/Gl 1081/18, wyrok WSA w Poznaniu z 25 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 146/18, CBOSA).

W § 11 uchwały rada postanowiła: „Z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę może być zawarta umowa najmu w przypadku gdy osoby, które pozostały w lokalu, po opuszczeniu go przez dotychczasowego najemcę spełniają łącznie następujące warunki: 1) zamieszkiwały na stałe z najemcą do czasu opuszczenia przez niego lokalu przez okres co najmniej 2 lat; 2) są wstępnymi, pełnoletnim rodzeństwem, osobami przysposobionymi lub osobami, które pozostawały faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą; 3) nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu; 4) spełniają kryteria dochodowe określone w § 4 ust. 1”.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza prawo w sposób istotny. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko WSA w Łodzi wyrażone w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r., III SA/Łd 106/18, CBOSA, według którego: „Zgodnie z 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”. Mając powyższe na uwadze, wprowadzonych mocą § 11 uchwały warunków nie sposób uznać za zasady, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy.

W § 12 uchwały rada przyjęła: „1. Zawarcie umowy najmu jest uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Zarząd Powiatu Gostyńskiego w szczególnie uzasadnionych przypadkach może odstąpić od pobrania kaucji przy zawieraniu umowy najmu. 2. Kaucja, o której mowa w ust. 1, nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu lokalu. 3. Zwrot kaucji następuje w kwocie równej iloczynowi kwoty miesięcznego czynszu obowiązującego w dniu zwrotu kaucji i krotności czynszu przyjętej przy pobieraniu kaucji, jednak w kwocie nie niższej niż kwota pobranej kaucji. 4. Kaucja podlega zwrotowi w ciągu miesiąca od dnia opróżnienia lokalu, w kwocie zwaloryzowanej zgodnie z ust. 3, po potrąceniu należności wynajmującego z tytułu najmu lokalu”.

W ocenie organu nadzoru, cytowane wyżej zapisy w sposób istotny naruszają prawo. Odnoszą się one bowiem do materii wyłączonej z kompetencji decyzyjnych organu uchwałodawczego gminy przewidzianych ustawą. Materia instytucji kaucji zabezpieczającej należności z tytułu umowy najmu uregulowana została bowiem w art. 6 ustawy, poświęconym prawom i obowiązkom właścicieli i lokatorów. Zawieranie umów najmu następuje więc między wynajmującym a najemcą, gdzie wynajmującym jest organ wykonawczy powiatu, a najemcą osoba uprawniona do zawarcia umowy najmu. Ustawodawca we wskazanym wyżej art. 6 ustawy wprost uregulował kwestie związane z zapłatą i zwrotem kaucji. Natomiast samemu uzależnieniu przez wynajmującego zawarcia umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu umowy najmu, nadał charakter fakultatywny.

Podnieść także należy, iż ustawodawca zrezygnował z pojęcia „lokal socjalny” i w art. 22 ustawy posługuje się pojęciem „najmu socjalnego lokalu”. W konsekwencji w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu danego powiatu, rada powiatu winna stosować nazewnictwo przewidziane przez ustawodawcę.

W § 13 rada postanowiła: „1. Stawkę czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego ustala Zarząd Powiatu Gostyńskiego w formie uchwały, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, wymienionych w ust. 2. 2. Ustala się następujące czynniki: 1) obniżające stawkę bazową czynszu: a) usytuowanie lokalu na parterze lub ostatniej kondygnacji budynku - 5 %, b) brak centralnego ogrzewania w lokalu - 10%, c) brak instalacji wodno – kanalizacyjnej lub wc w lokalu 10%; 2) podwyższające stawkę bazową czynszu: a) usytuowanie lokalu w budynku położonym na terenie miasta - 15%, b) wyposażenie lokalu w instalację gazową - 5%, c) wyposażenie lokalu w instalację c.w i c.o. obsługiwaną przez wynajmującego - 10%. 3. Stawka czynszu, o której mowa w § 1, podlega corocznej waloryzacji o średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem za rok poprzedni, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do końca miesiąca stycznia na podstawie art. 94 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Ujemny wskaźnik nie powoduje obniżenia wysokości stawki czynszu”. Organ nadzoru wskazuje, że przedmowy przepis jest elementem koniecznym uchwał jednostek samorządu terytorialnego w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 2 ustawy). W związku z tym należy podkreślić, że umieszczenie powyższych zapisów w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu powiatu (art. 21 ust. 3 ustawy) jest zbędne.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Gostyńskiego

Zarząd Powiatu Gostyńskiego.