



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 lutego 2024 r.

Poz. 1791

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.55.2024.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 lutego 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LIII/311/2023 Rady Gminy Tarnówka z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Tarnówka - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 grudnia 2023 r. Rada Gminy Tarnówka podjęła uchwałę nr LIII/311/2023 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Tarnówka.

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688) oraz 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 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 stycznia 2024 r.

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

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, ze zm.), organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 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 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11).

Zgodnie z art. 21 ust. 3 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), zwanej dalej "ustawą": "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)".

W § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały rada postanowiła, iż pierwszeństwo do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom, które uprawnione są do najmu socjalnego lokalu na podstawie prawomocnego wyroku sądu. W ocenie organu nadzoru powyższym zapisem Rada Gminy Tarnówka wykroczyła poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 17 listopada 2022 r., IV SA/Wr 176/22 wskazał: "Przyznawanie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu osobom eksmitowanym jest bowiem przewidziane art. 14 ust. 1 u.o.p.l. i zastrzeżone do kompetencji sądu powszechnego orzekającego o obowiązku opróżnienia lokalu. Zapewnienie przez gminę lokali w ramach najmu socjalnego następuje wyłącznie na zasadach i w przypadkach określonych ustawą (vide: art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...)). Żaden z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...) nie pozwala na uprzywilejowanie osób eksmitowanych z przyznanym wyrokiem sądu powszechnego uprawnieniem do lokalu socjalnego, względem innych osób oczekujących na lokal socjalny. W sytuacji zatem, gdy nie istnieją regulacje ustawowe wskazujące na uprzywilejowaną pozycję eksmitowanych osób względem innych oczekujących na lokal socjalny, rada gminy nie ma podstaw prawnych do wprowadzania pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu lokalu socjalnego z osobą z wyrokiem. Powyższy pogląd także jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych. Potwierdza to stanowisko między innymi wyrok NSA z 25 października 2010 r. sygn. I OSK 732/10, w uzasadnieniu którego przedstawiona została szeroka argumentacja wykazująca przekroczenie granic upoważnienia ustawowego wprowadzeniem uprzywilejowania sytuacji osób eksmitowanych. Zgodnie ze stanowiskiem NSA, przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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 o ochronie praw lokatorów. 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 na tej podstawie lokalu socjalnego. Gmina nie może zatem ustalać w tym zakresie pierwszeństwa, przyznając uprawnienie do realizacji wyroku eksmisyjnego z wyprzedzeniem innych osób. Tożsamy pogląd powtórzyły sądy administracyjne między innymi w dostępnych w CBOSA wyrokach z 7 lutego 2013 r. (sygn. IV SA/Po 1133/12) czy 12 kwietnia 2019 r. (sygn. III SA/Łd 82/19). Należy też zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 14 ust. 6 u.o.p.l. orzekając o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania nie opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Osoby uprawnione nie pozostają bez zabezpieczonych potrzeb mieszkaniowych po uprawomocnieniu się wyroku nakazującego opuszczenie dotychczasowego lokalu".

Zgodnie z treścią § 26 ust. 1 uchwały: "W sytuacji trwałego opuszczenia lokalu przez głównego najemcę lub jego śmierci, Gmina może zawrzeć umowę najmu lokalu z osobami, wymienionymi w art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego, które pozostały w lokalu i spełniają niżej wymienione wymagania: 1) są pełnoletnie i zamieszkiwały wspólnie z najemcą; 2) żadna z osób ubiegających się o zawarcie umowy nie posiada tytułu prawnego do samodzielnego lokalu mieszkalnego, a w przypadku małżonków żadnemu z nich nie przysługuje tytuł prawny do lokalu mieszkalnego oraz żadna z tych osób nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego; 3) nie posiadają zaległości w opłatach za lokal; 4) nie mają możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych". Na mocy art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy rada była zobowiązana do 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. W treści § 26 ust. 1 uchwały rada określiła ww. zasady niemniej w stosunku do osób wymienionych w art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego, a więc w stosunku do osób które z mocy prawa wstępują w stosunek najmu lokalu w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego. Tymczasem rada była zobowiązana do określenia tych zasad

w stosunku do osób, które nie wstąpiły w najem po śmierci najemcy oraz w stosunku do osób które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę. Tym samym rada nie uregulowała w treści swojej uchwały jednego z obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy.

Należy zauważyć, iż zgodnie z treścią art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego: "W razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą". Wstąpienie osób wskazanych w art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego w stosunek najmu następuje z mocy prawa, bez konieczności zawierania nowej umowy najmu między sukcesorem a wynajmującym i niezależnie od tego, czy źródłem najmu była umowa najmu czy decyzja administracyjna o przydziale (zob. SN w uchwale z 23 października 1978 r., III CZP 52/78, OSN 1979, Nr 5, poz. 89). W związku z wstąpieniem osób wymienionych w art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego w stosunek prawny najmu nie wygasa, ale "przekształca się" podmiotowo po stronie najemcy. Należy zatem przyjąć, że wstąpienie w stosunek najmu z mocy art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego powoduje wejście nowego najemcy w prawa i obowiązki dotychczasowego najemcy i z tego już tytułu nowy najemca korzysta z uprawnień, jakie przysługiwałyby dotychczasowemu najemcy (vide wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 22 maja 2014 r., I ACa 1513/13).

Na marginesie należy również wskazać, iż pod pojęciem zasad postępowania, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy należy rozumieć określenie toku czynności podejmowanych w stosunku do osób, o których mowa w treści tego przepisu. Przy czym wprowadzenie dodatkowych warunków, w tym dotyczących uregulowania zobowiązań finansowych względem wynajmującego, nie znajduje uzasadnienia prawnego (vide wyrok WSA w Łodzi w wyrokach z dnia 4 listopada 2022 r., III SA/Łd 482/22 oraz z dnia 28 marca 2018 r., III SA/Łd 86/18). W ocenie organu nadzoru pod pojęciem "zasad postępowania" nie mieści się również określenie kręgu podmiotowego (adresatów), ten bowiem wynika bezpośrednio z zapisów rangi ustawowej.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, 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 Gminy Tarnówka

Wójt Gminy Tarnówka