



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 grudnia 2021 r.

Poz. 8839

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1276.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 grudnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 290/XXXI/2021 Rady Miasta i Gminy Koziegłowy z dnia 25 listopada 2021 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 listopada 2021 r. Rada Gminy i Miasta Koziegłowy podjęła uchwałę Nr 290/XXXI/2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, dalej jako: „uchwała”.

Uchwała zawiera ponadto załącznik w postaci wniosku o przydział lokalu mieszkalnego w budynku komunalnym należącym do zasobu gminnego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała jest niezgodna z prawem.

Wskazać należy, że na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

1. *Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.*

2. *Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.*

Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy: *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. Z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b wynika, że: 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 treści ww. przepisów ustawy wynika, że 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. Ze względu na fakt, że przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu. Przede wszystkim muszą być one zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej, w tym zwłaszcza przepisami ustawy zawierającej delegację do podjęcia uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

W ocenie organu nadzoru Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, przyjmując § 7 ust. 1 i 2 uchwały w brzmieniu:

1. Osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy obowiązane są do opróżnienia lokalu. Do czasu opróżnienia osoby te obowiązane są uiszczać odszkodowanie obliczone na zasadach określonych w art. 18 ust. 1 i 2 ustawy.

2. Osoby, o których mowa w ust. 1 mogą uzyskać prawo do lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony jeżeli:

- a) spełniają warunki określone w § 4.1 i § 5 ust. 1
- b) nie posiadają zaległości w opłatach za czynsz i innych opłatach za używanie lokalu
- c) są pełnoletnie
- d) utrzymują lokal w należytym stanie technicznym i sanitarnym
- e) złożą wniosek o zawarcie umowy najmu.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie realizuje delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, bowiem w nie odnosi się do zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Regulacja przyjęta przez Radę w § 7 ust. 1 uchwały stanowi jedynie modyfikację przepisów ustawy. Dodatkowo należy wskazać, że w § 7 ust. 2 uchwała Rada zawarła warunki jakie muszą spełnić osoby, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, aby uzyskać *prawo do lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony*, jednocześnie wskazując, że osoby te winny spełniać wymogi określone w § 5 ust. 1 uchwały. Przepis ten reguluje przesłanki zawarcia najmu socjalnego lokalu, który zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy może zostać zawarty jedynie na czas oznaczony.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy zasady wynajmowania lokali powinny 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*. Pojęcie zasad postępowania, o którym mowa we wskazanym przepisie uchwały, oznacza określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. W pojęciu tym nie mieści się określanie dla wyżej wymienionych osób dodatkowych warunków zawarcia umowy najmu lokalu takich jak stałe zamieszkiwanie z dotychczasowym najemcą przez wskazany okres, wpłacenie przez przyszłego najemcę kaucji zabezpieczającej, regularne opłacanie należności z tytułu użytkowania lokalu, całkowite spłacenie zobowiązań wobec właściciela z tytułu dotychczasowego najmu lokalu mieszkalnego wraz z odsetkami i ewentualnymi kosztami czy utrzymywanie lokalu w należytych stanie technicznym. Określenie dodatkowych kryteriów zawarcia umowy najmu lokalu dla osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, nie ma oparcia w przepisach prawa i wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1002/20).

Mając na uwadze powyższe, treść § 7 ust. 1 i 2 uchwały w brzmieniu przyjętym przez Radę, nie określa zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, co należy ocenić jako istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, skutkujące stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy ustalając w § 4 ust. 2 lit. d uchwały, że warunkiem zamieszkiwania kwalifikującym wnioskodawcę do ich poprawy jest *bezdomność przy czym ostatnie miejsce zamieszkania osoby bezdomnej znajdowało się na terenie gminy*. Zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, pojęcie warunków zamieszkiwania należy rozumieć jako faktyczne warunki zamieszkiwania (powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu), natomiast okoliczności prawne związane z lokalem i wnioskodawcą do tych warunków zamieszkiwania nie należą (wyrok NSA z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1126/11). Zgodnie z art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, osoba bezdomna to osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. W odniesieniu do osób bezdomnych nie można zatem mówić o warunkach zamieszkiwania, kwalifikujących do ich poprawy.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada w treści § 5 ust. 1 uchwały dokonała modyfikacji art. 23 ust. 2 ustawy, wskazując że *O zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu mogą ubiegać się osoby, które posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe (...)*. Z brzmienia art. 23 ust. 2 wynika, że *Umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b*. W konsekwencji w § 5 ust. 2 lit. a uchwały Rada nieprawidłowo przyjęła, że *brak tytułu prawnego do innego lokalu lub domu* stanowi kryterium pierwszeństwa do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, podczas gdy zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy brak tytułu prawnego do lokalu stanowi przesłankę zawarcia tej umowy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 290/XXXI/2021 Rady Miasta i Gminy Koziegłowy z dnia 25 listopada 2021 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak