



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 maja 2024 r.

Poz. 3723

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.391.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIX/1044/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania i podnajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czeladź, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 1, 6 i 6b 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”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Czeladzi podjęła uchwałę Nr LXXIX/1044/2024 w sprawie zasad wynajmowania i podnajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czeladź.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała, m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 3 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

W § 20 uchwały Rada zastrzegła, że:

1. Osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę, lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, zobowiązane są w terminie 3 miesięcy od zaistnienia tych okoliczności do złożenia u dysponenta lokali wniosku o zawarcie umowy najmu.

2. Po stwierdzeniu przez dysponenta lokali, że wnioskodawca spełnia warunki określone w art. 691 Kodeksu cywilnego, dysponent lokali potwierdza wstąpienie w stosunek najmu.

Zgodnie z treścią art. 691 Kodeksu cywilnego:

§ 1. 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.

§ 2. Osoby wymienione w § 1 wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci.

§ 3. W razie braku osób wymienionych w § 1 stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa.

§ 4. Osoby, które wstąpiły w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie § 1, mogą go wypowiedzieć z zachowaniem terminów ustawowych, chociażby umowa najmu była zawarta na czas oznaczony. W razie wypowiedzenia stosunku najmu przez niektóre z tych osób stosunek ten wygasa względem osób, które go wypowiedziały.

§ 5. Przepisów § 1-4 nie stosuje się w razie śmierci jednego ze współnajemców lokalu mieszkalnego.

Natomiast w myśl art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

Biorąc pod uwagę brzmienie powołanych przepisów wskazać należy, że w art. 691 Kodeksu cywilnego określone zostały przesłanki, których ziszczenie będzie wiązać się ze wstąpieniem wymienionych w nim osób w stosunek najmu z mocy samego prawa. Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy Rada została natomiast zobowiązana do ustalenia zasad postępowania z osobami, które nie spełniają wymogów wynikających z art. 691 Kodeksu cywilnego, a co za tym idzie, nie mogą wejść w stosunek najmu z mocy samej ustawy.

Zestawiając powyższe regulacje ustawowe z konstrukcją przyjętego przez Radę postanowienia należy dojść do wniosku, iż w rzeczywistości Rada nie określiła zasad, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, a jedynie wskazała na sposób postępowania osób, które wstąpiły w stosunek najmu *ex lege*. W tym miejscu zauważyć bowiem należy, że mimo wystosowanej w ust. 1 zapowiedzi, iż analizowana regulacja będzie dotyczyć przypadków osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę, lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, to jednak w ust. 2 Rada wyraźnie zastrzega, że dalszy najem będzie uzależniony od spełnienia przesłanek ustalonych w art. 691 Kodeksu cywilnego, tj. od spełnienia przesłanek, których ziszczenie wiąże się z automatycznym wstąpieniem tychże osób w stosunek najmu. Z żadnych postanowień uchwały nie wynika natomiast, jakie działania należy podjąć względem osób, które nie spełniają warunków wynikających z art. 691 Kodeksu cywilnego.

W dalszej części organ nadzoru pragnie wskazać, iż na mocy art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy Rada została zobowiązana do określenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy, tj. *na wykonywanie innych zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700 i 2140 oraz z 2023 r. poz. 403)*. Mimo podjęcia próby uregulowania ww. materii w § 26 i § 27 uchwały, zdaniem organu nadzoru Rada nie wypełniła przyznanej jej delegacji ustawowej.

Po pierwsze, w analizowanych postanowieniach uchwały Rada odnosi się wyłącznie do mieszkań treningowych lub wspomaganych, podczas gdy ustawodawca w ww. upoważnieniu nie wprowadza takiego ograniczenia.

Ponadto, w § 26 i § 27 uchwały Rada przede wszystkim posługuje się postanowieniami mającymi charakter informacyjny, nie zaś normatywny. Obowiązek tworzenia przez gminy mieszkań treningowych i wspomaganych, na który wskazała Rada w § 26 ust. 1 uchwały, wynika z art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej. O konieczności wyrażenia zgody przez Radę na zawarcie porozumienia w sprawie powierzenia realizacji zadania publicznego (§ 27 ust. 2 uchwały), stanowi z kolei art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym.

Nie ulega wątpliwościom, że analizowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a co za tym idzie, za NSA podkreślić wypada, że [...] *akt prawa miejscowego, stanowiący akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić biuletynu informacyjnego, informującego o tym jakie przepisy regulują zasady, sposoby i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Przede wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo. Informacje o regulujących daną materię obowiązujących przepisach prawa mogą być umieszczane na stronach internetowych, w ulotkach informacyjnych czy też w opracowanych na użytek mieszkańców wyciągach. [...] Należy również zwrócić uwagę na to, że zawarcie w uchwale wskazanych wyżej „informacji” może wywołać u adresatów tych norm wadliwe przekonanie, że normy te są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy, a nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Taka sytuacja jest nie dopuszczalna w świetle hierarchii źródeł prawa i stanowi nieuprawnione wiejcie prawodawcy*

miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (por. wyrok NSA z 24.09.2021 r., I GSK 235/21, CBOSA).

Ponadto, charakter informacyjny ma również § 26 ust. 3 analizowanej uchwały, w którym Rada wskazała, że *Zasady ponoszenia odpłatności za pobyt w mieszkaniach treningowych lub wspomaganym określone są odrębnym aktem prawa miejscowego*. W przepisie tym Rada nie stanowi o żadnych prawach, czy obowiązkach, nie odsyła nawet do konkretnych przepisów prawa – a jedynie oznajmia o pewnym stanie, wynikającym z art. 97 ust. 5 ustawy o pomocy społecznej.

Biorąc pod uwagę powyższe, nie sposób uznać, ażeby przyjęte przez Radę postanowienia mogły zostać ocenione jako wypełniające delegację określoną w art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, organ stanowiący gminy przyjmując uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali powinien kompleksowo i szczegółowo uregulować wszystkie kwestie określone w delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 ustawy. Jak wyjaśnił WSA w Opolu [...] *pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje bowiem istotnym naruszeniem prawa* (wyrok WSA w Opolu z 24.06.2021 r., II SA/Op 314/20, CBOSA).

Uwzględniając powyższe wskazać należy, że niewypełnienie przez Radę delegacji określonej w art. 21 ust. 3 pkt 6 i 6b ustawy, należy poczytywać jako istotne naruszenie prawa, uzasadniające stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały w całości.

Poza powyższym, uchwała zawiera także inne istotne naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, organ stanowiący gminy w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy obowiązany jest do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Z treści zacytowanego przepisu wynika, że kompetencja rady gminy ogranicza się jedynie do ustalenia wysokości ww. dochodu i nie obejmuje żadnych dodatkowych warunków. W tym miejscu organ nadzoru pragnie również dodać, iż z wyjątkiem przypadku określonego w art. 21 ust. 3b oraz konieczności ustalenia wysokości ww. dochodu, organ stanowiący gminy wypełniając delegację określoną w art. 21 ust. 3 ustawy nie jest władny do ustanawiania, dookreślania lub modyfikowania przesłanek umożliwiających ubieganie się przez daną osobę o zawarcie umowy najmu na czas nieokreślony albo umowy o najem socjalny lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu tejeż jednostki samorządu terytorialnego. Przesłanki te wynikają bowiem wprost z samej ustawy.

Mimo powyższego, w § 3 ust. 1 uchwały Rada zastrzegła, że *Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy mogą być oddane w najem lub podnajem oraz najem socjalny osobom będącymi członkami wspólnoty samorządowej gminy, zamieszkującymi w warunkach kwalifikujących się do ich poprawy*. W § 5 uchwały Rada wyjaśniła natomiast, że *Za warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę, do ich poprawy uważa się:*

1. *zamieszkiwanie w lokalu, w którym na każdą osobę zamieszkującą w lokalu przypada mniej niż 10 m² powierzchni mieszkalnej w przypadku gospodarstwa wieloosobowego, a w przypadku gospodarstwa jednoosobowego mniej niż 15m² powierzchni mieszkalnej lub*

2. *zamieszkiwanie w lokalu, który ze względu na jego położenie, kondygnację, wyposażenie techniczne, wielkość – jest nieodpowiednie dla wnioskodawcy lub osób wspólnie z nim zamieszkujących z powodu warunków zdrowotnych, potwierdzonych zaświadczeniem lekarskim lub*

3. *zamieszkiwanie wnioskodawcy prowadzącego odrębne gospodarstwo domowe z rodziną lub byłym współmałżonkiem lub*

4. *zamieszkiwanie wnioskodawcy w Czeladzi, w lokalu wynajmowanym na rynku wtórnym na podstawie stosownej umowy lub*

5. *zamieszkiwanie w lokalu osoby niepełnosprawnej lub osoby wymagającej stałej opieki, jeżeli charakter niepełnosprawności lub schorzenia uniemożliwia dalsze zamieszkiwanie w dotychczasowym lokalu lub*

6. zamieszkiwanie w lokalach, które nie spełniają warunków technicznych wymaganych dla pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi lub

7. objęcie prawomocnym wyrokiem stwierdzającym popełnienie wobec wnioskodawcy lub osób objętych wnioskiem przestępstwa, przez osobę wspólnie z nimi zamieszkującą a także, gdy w rodzinie wnioskodawcy uruchomiona została procedura „Niebieskie Karty” lub

8. objęcie wnioskodawcy programem wychodzenia z bezdomności lub

9. utracenie tytułu prawnego do lokalu niewchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy wskutek wypowiedzenia umowy najmu dokonanego na podstawie art. 11 ust. 5 i 7 ustawy.

W odniesieniu do kryterium bycia członkiem wspólnoty samorządowej, powołać się należy na treść art. 4 ust. 1 ustawy, w myśl którego *tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy*. W przytoczonym przepisie ustawodawca wskazuje na wspólnotę samorządową danej gminy, przez którą rozumieć należy ogół mieszkańców tejże gminy (por. art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wobec powyższego, ww. przesłanka wynika wprost z ustawy, a Rada nie powinna ponownie stanowić o niej w przyjmowanym przez siebie akcie wykonawczym. Ponadto, wyjaśnić należy, że warunki, jakie musi spełniać dana osoba, aby ubiegać się o możliwość zawarcia umowy najmu socjalnego zostały uregulowane w art. 23 ustawy. Wśród nich brak wskazania na konieczność zamieszkiwania w warunkach kwalifikujących się do poprawy określonych uchwałą Rady. W odniesieniu do najmu socjalnego, Rada jest jedynie władna do wskazania wysokości dochodów gospodarstwa domowego uprawniającej do starania się o zawarcie ww. umowy. Rada nie ma jednak kompetencji do wprowadzania innych przesłanek aniżeli te, o których stanowi ustawodawca.

Mając na uwadze powyższe, uznać trzeba, że przyjęcie przez Radę ww. zastrzeżenia stoi w wyraźnej sprzeczności z regulacjami ustawowymi i stanowi ich nieuprawnioną modyfikację.

Opisane powyżej uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIX/1044/2024 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania i podnajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czeladź – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz