

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.42.2023.ASzc

z dnia 4 maja 2023 r.

Rada Miasta Gozdnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/247/23 Rady Miasta Gozdnica z dnia 4 kwietnia 2023 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Gozdnica - w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 kwietnia 2023 r. Rada Miasta Gozdnica podjęła uchwałę Nr XLII/247/23 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Gozdnica (dalej uchwała).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 kwietnia 2023 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2022 r. poz. 172, 975, 1561 i 2456).

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 21 ust. 3 pkt 1, pkt 3, pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. 2023 r. poz. 725, dalej ustawa) poprzez nieuregulowanie zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Ponadto w ocenie organu nadzoru § 2, § 8 pkt 1, § 11 ust. 10, § 16 uchwały zostały podjęte z przekroczeniem granic delegacji ustawowej.

Stosownie do 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. Zgodnie zaś z art. 21 ust. 3 przedmiotowej ustawy 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.

Katalog sformułowany w art. 21 ust. 3 ustawy nie ma charakteru zamkniętego (wskazuje na to użyty przez ustawodawcę zwrot "w szczególności"), co oznacza, że rada gminy może w uchwale zawrzeć także inne niż wyliczone powyżej postanowienia, o ile mieścić się one będą w zakresie przedmiotowym udzielonej delegacji. Tym niemniej, w uchwale powinny zostać uregulowane wszystkie elementy wskazane w tym przepisie. Rada gminy jest bowiem zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne.

W tym kontekście poważne zastrzeżenia organu nadzoru budzi § 12 uchwały, który reguluje zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Zgodnie z przyjętą przez Radę Miasta Gozdnica w § 12 regulacją: Osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, nie otrzymają wskazania do zawarcia umowy najmu na czas nieokreślony i są zobowiązane do opróżnienia lokalu, z zastrzeżeniem ust. 2 (ust. 1); Umowa najmu socjalnego lokalu z osobami wymienionymi w ust. 1 może być zawarta, jeżeli sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeknie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego tym osobom (ust. 2). Rada Miasta Gozdnica przesądziła tym samym, że w żadnej sytuacji z takimi osobami nie może zostać zawarta umowa najmu na czas nieokreślony (wyjątek dotyczy zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, jeżeli w wyroku sąd orzeknie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, przy czym tę materię uregulował sam ustawodawca w art. 14 ustawy). W ocenie organu nadzoru powyższe stoi w sprzeczności z celami ustawy oraz obowiązkiem nałożonym na gminę w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy). Ustawodawca dopuścił, aby w stosunku do tych osób gmina mogła wprowadzić szczególne zasady najmu lokali, oferując im wynajęcie zajmowanego lokalu, z tym oczywiście zastrzeżeniem, że osoby te spełniają kryteria określone w art. 4 ust. 2 ustawy (tj. niskie dochody i niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe). Jednocześnie sądy administracyjne wskazują, że pod pojęciem postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Rada gminy nie może natomiast wprowadzać dodatkowych warunków, które nie znajdują uzasadnienia prawnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 82/19). W ocenie organu nadzoru generalnie wyłączenie możliwości zawarcia umowy najmu przez osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy stanowi o nieprawidłowej realizacji delegacji ustawowej - i jako istotne naruszenie prawa - skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Rada nie

uregulowała bowiem kwestii zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, nie wskazała żadnych czynności czy procedur podejmowanych w tych sytuacjach, poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że osoby takie nie otrzymają wskazania do zawarcia umowy najmu na czas nieokreślony i są zobowiązane do opróżnienia lokalu.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia w badanej uchwale.

Zgodnie z § 2 uchwały: Lokale mieszkaniowego zasobu służą do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych: 1) mieszkańców, którzy nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, 2) osobom, które w ciągu ostatnich 5 lat nie zbyły lub nie przekazały innym osobom prawa własnościowego do lokalu, 3) rodzin i osób o niskich dochodach. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Należy podkreślić, że ustawodawca w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniający kryteria dochodowe, określone na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Sam fakt posiadania tytułu prawnego do lokalu nie przesądza, że przesłanka niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w danym przypadku po stronie mieszkańca gminy nie występuje. Wprowadzanie zatem w uchwale takich dodatkowych wyłączeń, które nie mieszczą się w kryteriach ustawowych, kwalifikować należy jako nieuprawnione przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 146/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 15 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 264/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1002/20).

W tym kontekście organ nadzoru zwraca uwagę na zapis § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały, zgodnie z którym do wniosku należy dołączyć oświadczenie o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu. Brak tytułu prawnego do lokalu jest warunkiem zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu (por. art. 23 ust. 2 ustawy), nie stanowi natomiast warunku zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Jak już wskazano powyżej posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie jest równoznaczne z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 23 maja 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1081/18).

Istotnie narusza prawo również § 8 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym umowy najmu socjalnego lokalu zawierane są w pierwszej kolejności z osobami, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie prawomocnego wyroku sądowego. Organ nadzoru zwraca uwagę, że art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 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 oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy 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 przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo w tym zakresie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 2296/21; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18).

Z przekroczeniem delegacji ustawowej został podjęty również § 11 ust. 10 uchwały, zgodnie z którym „Wnioskujący o najem mieszkań może dwukrotnie odmówić przyjęcia lokalu, uzasadniając przyczyny odmowy. Kolejna odmowa zawarcia umowy najmu jest równoznaczna z rezygnacją z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego i powoduje skreślenie z listy osób oczekujących”. Sądy administracyjne stoją na stanowisku, że regulacja taka jest sprzeczna z celem ustawy i obowiązkiem gminy, wynikającym z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, prowadząc do sytuacji, w której faktycznie wymusi się na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 699/19; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 782/18; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1303/18).

Z kolei w § 16 uchwały Rada Miasta Gozdnicza - z przekroczeniem delegacji ustawowej - przyznała Burmistrzowi uprawnienie, aby w uzasadnionych przypadkach wynajął mieszkanie osobie, która uprzednio zrzekła się na rzecz Gminy Gozdnicza własności nieruchomości, w której dotychczas zamieszkiwała. Organ nadzoru wskazuje, że po to rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają kryteria, od których zależy wynajęcie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu. Ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 3 powierzył radzie gminy określenie kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. Upoważnienie to nie obejmuje jednak powierzenia organowi wykonawczemu gminy prawa do dysponowania lokalami gminnymi z pominięciem zasad określonych w uchwale.

Mając powyższe na uwadze, należało orzec o nieważności uchwały w całości.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli