



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.575.2021

Łódź, 14 lipca 2021 r.

Rada Miasta Brzeziny

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378; z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/301/2021 Rady Miasta Brzeziny z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Brzeziny.

Uzasadnienie

Rada Miasta Brzeziny na sesji w dniu 27 maja 2021 r. podjęła uchwałę nr XL/301/2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Brzeziny. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 czerwca 2021 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że narusza ona obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z dnia 7 lipca 2021 r. znak: PNIK-I.4131.575.2021.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 9 lipca 2021 r. znak: RM.0711.30.2021 Przewodniczący Rady Miasta Brzeziny przesłał wyjaśnienia i poinformował, że zmiany uchwały nr XL/301/2021 z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Brzeziny zostaną wprowadzone pod obrady Rady Miasta i ujęte w uchwale zmieniającej przedmiotową uchwałę na najbliższej sesji Rady Miasta Brzeziny planowanej na dzień 26 sierpnia 2021 r.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Pomimo powyższego oświadczenia, organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru a tym samym wyeliminowanie z obrotu prawnego niezgodnej z prawem uchwały.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 2020 r. poz. 611 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o ochronie praw lokatorów”.

Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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 kolei art. 21 ust. 3 tej ustawy o ochronie praw lokatorów zawiera otwarty katalog zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w uchwale w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, na który składają się:

- 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;
- 7) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;
- 8) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Miasta Brzeziny podejmując uchwałę nr XL/301/2021 nie wypełniła dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, co jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ przyjęta przez Radę uchwała nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Brak tegoż uregulowania w uchwale stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, ponieważ ustawodawca wskazał elementy, które są niezbędne w uchwale regulującej zasady wynajmowania lokali, co wynika z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. O ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść podejmowanej uchwały, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, że uchwalane zasady wynajmowania lokali obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Niewyczerpanie zakresu delegacji ustawowej w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Wszystkie kwestie określone w tym przepisie zostały uznane przez ustawodawcę na tyle istotne, że wskazał na konieczność ich uregulowania w podejmowanej uchwale. Jak podkreślił WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/GL 1108/08, ustawa nie nakłada obowiązku pobierania obniżonego czynszu, jednakże nie oznacza to, że wyłączone jest przez to wprowadzenie takiej możliwości, a w konsekwencji Rada zobligowana jest do uregulowania w regulaminie kryteriów dochodowych, w przypadku spełnienia których obniżka może zostać zastosowana.

Ponadto organ nadzoru wskazuje także na inne nieprawidłowości zawarte w analizowanej uchwale.

W § 2 ust. 3 uchwały Rada Miasta uregulowała zagadnienie odnoszące się do instytucji kaucji zabezpieczającej należności z tytułu umowy najmu. Zapis taki przekracza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, gdyż ustawa nie upoważnia rady do regulowania w drodze uchwały wysokości kaucji zabezpieczającej. Rada Miasta nie jest stroną umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tego rodzaju umowa jest zawierana między najemcą a organem wykonawczym gminy (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) jako organem gospodarującym mieniem gminy i reprezentującym gminę w świetle art. 30 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Wyłącznie zatem te podmioty jako strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu kwestię kaucji zabezpieczającej. Zakwestionowany zapis uchwały odnosi się zatem do materii wyłączonej z kompetencji decyzyjnych Rady i stanowi wkroczenie w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 82/19).

Ponadto należy wskazać, że w § 3 uchwały, Rada Miasta w sposób nieuprawniony stworzyła własną definicję pojęcia „członek wspólnoty samorządowej”, co jest niedopuszczalne ze względu na to, że art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie daje upoważnienia do regulowania definicji pojęć używanych w ustawie, natomiast w odniesieniu do pojęć „mieszkaniowy zasób gminy”, „lokal”, „pomieszczenie tymczasowe” „dochód”, „osoba bezdomna”, „stopień niepełnosprawności”, „osoba niepełnosprawna” ustawodawca określił już co należy rozumieć pod pojęciem „mieszkaniowy zasób gminy”, „lokal”, „pomieszczenie tymczasowe” w art. 2 ust. 1 ustawy, „dochód” w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 z późn. zm.), „osoba bezdomna” w art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 z późn. zm.), „stopień niepełnosprawności” w art. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573), „osoba niepełnosprawna” w art. 1 ww. ustawy.

Tworzenie przez Radę Miasta nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie, przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie, jest niedopuszczalne, bowiem zgodnie z treścią § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 504/12 oraz w wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13).

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, w którym Rada Miasta postanowiła że lokale mogą być oddane w najem socjalny osobom uprawnionym do otrzymania lokalu w najem socjalny na podstawie wyroku sądowego. Zapis ten wykracza poza granice delegacji ustawowej określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, który w zakresie pierwszeństwa przyznawania lokali komunalnych upoważnia radę tylko do tego, by określić „kryteria wyboru osób”, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Obowiązek dostarczania takim osobom lokali socjalnych został uregulowany już w art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów. Ponadto przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowią odrębne podstawy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków

wspólnoty samorządowej poprzez dostarczenie im lokali socjalnych (patrz: wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18, wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 82/19, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Bk 226/20).

Za naruszający prawo w sposób istotny należy uznać także treść § 6 ust. 5 przedmiotowej uchwały, w którym wskazano, że umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na okres nie dłuższy niż 1 rok. Tymczasem problematyka czasu na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego została już uregulowana w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony. Organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu socjalnego w imieniu gminy jest jej organ wykonawczy. Określenie przez Radę maksymalnego okresu, na jaki może być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego stanowi ograniczenie uprawnień potencjalnych najemców i organu wykonawczego gminy, a także narusza wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego zasadę swobody umów, zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2014 r., sygn. akt I OSK 1387/14, wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 82/19).

Również § 14 ust. 2 oraz § 15 ust. 1 pkt 1, 2 i ust. 2 uchwały zawierają zapisy w sposób istotny naruszający prawo. Rada Miasta określiła warunki (spłata istniejącego zadłużenia, okres faktycznego zamieszkania w tym lokalu wspólnie ze zmarłym najemcą do chwili jego śmierci, nie posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego przez osoby bliskie najemcy lub ich współmałżonków), które muszą zostać spełnione, aby została zawarta umowa najmu lokalu z osobami bliskimi najemcy, które pozostały w opuszczonym przez najemcę lokalu lub które nie wstąpiły w najem po śmierci najemcy czym wykroczyła poza zakres delegacji określonej w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z tym przepisem, 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 zaś rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzenie dodatkowych warunków w tym dotyczących np.: spłaty istniejącego zadłużenia, okresu faktycznego zamieszkania w tym lokalu wspólnie ze zmarłym najemcą do chwili jego śmierci, nie posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego przez osoby bliskie najemcy lub ich współmałżonków nie ma uzasadnienia prawnego (por. wyroki

WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14, z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18 i z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 82/19).

Opisane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie art. 21 ust. 3 oraz art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Organ nadzoru stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości, albowiem niewypełnienie delegacji ustawowej i pominięcie obligatoryjnego elementu w uchwale uznawane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu, za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia pełnej regulacji poprzez brak zawarcia w treści uchwały chociażby jednego z obligatoryjnych elementów, rodzi skutek w postaci stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 września 2015 r., sygn. akt II SA/Op 288/15, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 567/12, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12).

Zatem stwierdzenie nieważności uchwały Nr XL/301/2021 Rady Miasta Brzeziny z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Brzeziny w całości jest uzasadnione.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta Brzeziny