



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 24 listopada 2020 r.

PN.III.4131.1.110.2020.AR

**Pan
Piotr Kapela
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Dobrodzieniu
ul. Plac Wolności 1
48-380 Dobrodzień**

Rozstrzygnięcie 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)

stwierdzam

nieważność części uchwały Nr XXIII/204/2020 Rady Miejskiej w Dobrodzieniu z dnia 29 października 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Dobrodzień, tj. w załączniku do niniejszej uchwały:

- § 6 ust. 1, ust. 2 i ust. 3

- § 7 ust. 5

- § 9 ust. 4,

- § 9 ust. 7 pkt 1 i 2,

- § 10 ust. 1 pkt 5 lit. b,

- § 10 ust. 2 pkt 1 i 3,

– z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 października 2020 r. Rada Miejska w Dobrodzieniu, powołując się art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

(Dz. U. z 2020 r. poz. 713) 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 2020 r. poz. 611) podjęła uchwałę nr XXIII/204/2020 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 listopada 2020 r. W toku przeprowadzonego postępowania nadzorczego stwierdzono istotne naruszenia prawa.

W rozdziale 4 w **§ 6 ust. 1 i 2** załącznika do uchwały Rada Miejska w Dobrodzieniu ustaliła kryteria kwalifikacji wniosków o najem lokalu mieszkalnego i lokalu socjalnego. Przedmiotowe zapisy w sposób istotny naruszają art. 21 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy. W ocenie organu nadzoru wymóg łącznego spełniania wymienionych kryteriów zawęża krąg osób uprawnionych do najmu lokalu mieszkalnego bądź socjalnego. Podkreślenia wymaga, że stosownie do przepisów art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 ustawy wyłączną przesłanką wynajmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy jest kryterium dochodowe, które rada gminy ustala w niniejszej uchwale oraz niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Wymóg łącznego spełniania kryterium dochodowego, ale także warunków mieszkaniowych kwalifikujących do ich poprawy, a także nieposiadanie tytułu do innego lokalu ogranicza możliwość ubiegania się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Co więcej Rada Miejska w **§ 6 ust. 3 pkt 1** załącznika ustaliła, że posiadanie nieruchomości uzasadnia odmowę zawarcia umowy najmu lokalu.

Na skutek wprowadzenia powyższych zapisów Rada Miejska wyłączyła z potencjalnego kręgu osób – mieszkańców gminy – którzy będą mogli ubiegać się o wynajem od gminy lokalu mieszkalnego, tych wnioskodawców (ich małżonków, osoby pozostające faktycznie we wspólnym pożyciu lub inne osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkiwania), którzy posiadają tytuł prawny do innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części i mogą go używać, a także osoby posiadające tytuł prawny do nieruchomości, której zbycie lub z której pożytki dają możliwość zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.

W ocenie organu nadzoru, zgodnie z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu osób mogących ubiegać się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu czy nieruchomości mieszkalnej. Wyłączenie to znajduje zastosowanie jedynie przypadku najmu lokalu socjalnego, stosownie do treści art. 23 ust. 2 ustawy. Kryterium decydującym

o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie, po stronie potencjalnego najemcy, niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, nie zaś posiadanie bądź nie tytułu prawnego do innego lokalu.

Reasumując stwierdzić należy, że krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu jest określony w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, a należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe. Z uwagi na powyższe zasadne jest stwierdzenie nieważności przepisów **§ 6 ust. 1 i 2** załącznika do przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Dobrodzieniu, w których zawarto konieczność spełniania łącznie szerszego kręgu przesłanek.

Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w **§ 10** załącznika, określającym zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę oraz w stosunku do osób, które pozostały w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. W postanowieniach **§ 10 ust. 1 pkt 5 lit. b oraz ust. 2 pkt 3** Rada uzależniła zawarcie umowy najmu ze wskazanymi osobami od spełnienia, między innymi, wymogu nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu, do czego – w świetle poczynionych powyższej rozważań - nie była uprawniona. Natomiast w **§ 9 ust. 7 pkt 2** Rada Miejska postanowiła, że z listy osób oczekujących na najem lokalu zostanie skreślona osoba, która nabyła na własność lokal lub budynek mieszkalny. Powyższe przepisy również w sposób istotny naruszają art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Warto w tym miejscu wskazać wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2015 r. (sygn. akt I OSK 255/15) w którym Sąd uzasadniał, iż samo posiadanie tytułu prawnego do lokalu lub budynku mieszkalnego nie oznacza, że członek wspólnoty samorządowej ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, różne okoliczności faktyczne lub prawne mogą bowiem uniemożliwić uprawnionemu korzystanie z własnego lokalu.

Ponadto w **§ 6 ust. 3** załącznika Rada Miejska w Dobrodzieniu ustaliła kryteria odmowy zawarcia umowy najmu lokalu. Tego rodzaju regulacje wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z art. 21 ust. 3 ustawy. Rada gminy nie jest uprawniona do określenia kryteriów wykluczających osoby spełniające warunki zamieszkiwania i dochodu z procedury weryfikacji ich wniosków o przyznanie pomocy mieszkaniowej. Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu

gminy powinny w szczególności zawierać wskazane w przepisie ustawy elementy. Zawarte w tym przepisie określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy powinna regulować wszystkie wskazane w art. 21 ust. 3 zagadnienia, a ponadto można zamieścić w uchwale jeszcze inne dodatkowe i nie wymienione w ustawie uregulowania związane z najmem. Nie oznacza to jednak, że organ stanowiący gminy ustalając zasady wynajmu lokali, może dowolnie określać dodatkowe kryteria, według których określony krąg osób zostanie automatycznie pozbawiony prawa ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Uchwała podejmowana na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Uchwała ta jest aktem wykonawczym do ustawy, na podstawie której została wydana i nie może wykraczać poza zakres zawartego w tej ustawie upoważnienia ustawowego. Przyznana organom jednostek samorządu terytorialnego stosunkowo szeroka samodzielność prawotwórcza nie oznacza ich autonomii. Przy ustalaniu zasad wynajmu lokali rada gminy powinna respektować ogólne zasady płynące z ustawy o ochronie praw lokatorów oraz wartości określone w Konstytucji. Nie ulega wątpliwości, że art. 21 ust. 3 ustawy nie wprowadza jakiegokolwiek delegacji do ustalania generalnych przesłanek odmowy zawarcia umowy najmu lokalu. Czym innym bowiem jest dokonanie weryfikacji wniosku w ramach odpowiedniej procedury i odmowa zawarcia umowy najmu lokalu, a czym innym ustalenie w ramach aktu prawa miejscowego kryteriów odmowy zawarcia umowy.

W § 7 ust. 5 załącznika do uchwały zawarto przepis, że lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy mogą być również wynajmowane osobom niezbędnym dla prawidłowego funkcjonowania gminy z uwagi na rodzaj wykonywanej przez nie pracy zawodowej lub posiadane kwalifikacje bez względu na dochód. Przepis art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wskazuje co powinny określać zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, wymieniając na pierwszym miejscu wysokość dochodu gospodarstwa domowego, na kolejnym warunki zamieszkiwania czy kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Upoważnienie to nie obejmuje jednak przyznania organowi wykonawczemu uprawnienia do dysponowania lokalami gminnymi z pominięciem jakichkolwiek kryteriów, nawet ze wskazaniem, że uzasadnia to prawidłowe funkcjonowanie gminy. Brak jest również prawnego uzasadnienia do przyznania pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu

mieszkalnego na czas nieoznaczony osobom, które są niezbędne dla gminy z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy lub posiadane kwalifikacje.

Ustawodawca zauważa potrzebę zagwarantowania lokalu mieszkalnego dla osób, którym gmina z uwagi na pozyskanie odpowiednich kadr niezbędnych do jej funkcjonowania może zapewnić na czas trwania stosunku pracy lokal mieszkalny z wydzielonej na ten cel puli z mieszkaniowego zasobu gminy. Art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi, że rada gminy może wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy. W art. 21 ust. 1 pkt 2 wskazano jednak, że jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, to zasady i kryteria wynajmowania tych lokali winny być także określone w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 tej ustawy.

Z powyższego wynika, że także w przypadku wydzielenia w zasobie mieszkaniowym gminy lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy wynajmowaniu tych lokali nie może towarzyszyć dowolność. Mając na uwadze wyżej powołane przepisy prawa, należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Dobrodzieniu ustalając zapis **§ 7 ust. 5** nie skorzystała z uprawnień, które daje jej ustawa o ochronie praw lokatorów, lecz powierzyła dysponowanie bliżej nieokreśloną ilością lokali mieszkalnych, bez określenia jakichkolwiek zasad i kryteriów, organowi wykonawczemu gminy naruszając w sposób istotny delegację zawartą w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W **§ 9 ust. 4** załącznika do uchwały Rada Miejska upoważniła Burmistrza Dobrodzienia do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego w określonych sytuacjach z pominięciem opinii komisji. Poprzez zamieszczenie w treści § 9 ust. 4 załącznika do uchwały nr XXIII/204/2020 zapisu, zgodnie z którym w drodze wyjątku, ze względu na zdarzenie losowe, czy trudną sytuację rodzinną danej osoby Burmistrz może zawrzeć z nią umowę najmu z pominięciem opinii komisji, Rada wyposażyła Burmistrza w uprawnienia naruszające przepis art. 21 ust. 3 pkt 5, zgodnie z którym tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali powinien zostać poddany kontroli społecznej. Zastosowane w przepisie uchwały określenie „kierując się względami społecznymi” jest dalece nieprecyzyjne i pozostawia możliwość dowolnej interpretacji. Burmistrz bez upoważnienia ustawowego uzyskał uprawnienie do działania poza trybem określonym w przedmiotowej uchwale. Normy stanowione przez radę gminy powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania

organów, które je ustanowiły. Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań formułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo Rada Miejska w Dobrodzieniu **§ 9 ust. 7 pkt 1** załącznika do uchwały postanowiła, że skreśleniu z listy oczekujących podlegają osoby, które dwukrotnie odmówiły przyjęcia proponowanych lokali mieszkalnych. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, postanowienie uchwały przewidujące skreślenie z listy osób oczekujących w związku z dwukrotną odmową zawarcia umowy najmu jest sprzeczne z celem ustawy i obowiązkiem gminy oraz oznacza stworzenie przepisu materialnoprawnego wykraczającego poza delegację ustawową. Przepis taki umożliwia powstanie nieprawidłowej sytuacji w gminie, w której faktycznie wymusi się na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/GI 1303/18). W konsekwencji należy więc uznać, że przewidziana w § 9 ust. 7 pkt 1 sankcja dla osoby, której przysługuje lokal mieszkalny, w postaci utraty uprawnienia do zawarcia umowy najmu w przypadku kolejnego odrzucenia propozycji, jest sprzeczna z celem ustawy i obowiązkiem gminy określonymi w art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 782/18). Wprowadzenie do uchwały takiego dodatkowego warunku powoduje, że mieszkańcy wspólnoty spełniający przesłanki ustawowe do ubiegania się o pomoc mieszkaniową zostają pozbawieni możliwości jej uzyskania.

W **§ 10 ust. 2 pkt 1** załącznika do niniejszej uchwały postanowiono, że warunkiem zawarcia umowy najmu lokalu z osobą pozostającą w lokalu po śmierci najemcy, która nie wstąpiła w najem na mocy art. 691 Kodeksu cywilnego, jest zamieszkiwanie stale i do chwili śmierci najemcy przez okres co najmniej 5 lat. W myśl art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy 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 rozumieć określenie trybu czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej ostatnich 5 lat z pewnością w tym pojęciu nie mieści się, a zatem wykracza poza delegację ustawową. W ocenie organu nadzoru, uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 5-

letniego okresu zamieszkiwania z najemcą przed jego śmiercią nie ma oparcia w przepisach prawa. Rada, realizując przypisane gminie zadanie własne "tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej" nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, kwalifikować do grona wspólnoty osoby legitymujące się określonym czasem trwania zamieszkiwania. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu istotnie narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Wymienione w niniejszym rozstrzygnięciu przepisy uchwały w sposób istotne naruszają przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W doktrynie oraz orzecznictwie sądowoadministracyjnym za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się naruszenie przepisów prawa materialnego, w tym przypadku ww. ustawę. W sytuacji gdy akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności kwestionowanych przepisów uchwały rady gminy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Aleksandra Perzyna

Dyrektor

Wydział Prawny i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Alicja Radomska Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 462