



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

P. M. Koryciak

Olsztyn, dnia 4 stycznia 2023 r.



PN.4131. 21 .2023

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LV/440/2022 Rady Gminy Grunwald z siedzibą w Gierwałdzie z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Grunwald, w części dotyczącej:**

- § 3 ust. 3,
- § 12 ust. 1 pkt 2 i ust.2 pkt 2.

UZASADNIENIE

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Grunwald, działając w oparciu o art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Grunwald, stanowiące załącznik do uchwały, zwane dalej Zasadami.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 grudnia 2022 r.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, zwanej w dalszej ustawą, gmina w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. W przypadku zrealizowania ww. uprawnienia, rada gminy działając w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w których zgodnie z ust. 3 wskazanego przepisu powinna określić w szczególności:

- 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 (pkt 1);
- warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (pkt 2);
- kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu (pkt 3);
- 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 (pkt 4);

- tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej (pkt 5);
- zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy (pkt 6);
- warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (pkt 6a);
- zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy, tj. zadań realizowanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, czyli przekazania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby beneficjentów oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, czyli na mieszkania chronione, o których mowa w art. 53 ustawy o pomocy społecznej lub mieszkania wspomagane, o których mowa w Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Regionalnego na lata 2014–2020 (pkt 6b).

Użycie w art. 21 ust. 1 ustawy przez ustawodawcę sformułowania „rada gminy uchwała”, powoduje, iż nie pozostawia się organowi stanowiącemu gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. W ramach upoważnienia ustawowego, organ stanowiący gminy ma zatem obowiązek uregulować materię nim objętą. Należy podkreślić, iż kategoryczności użytego sformułowania i co za tym idzie, bezwzględnego charakteru obowiązku dokonania takich regulacji, nie eliminuje zawarcie w tym przepisie określenia „w szczególności”, bowiem taka konstrukcja przepisu, mająca charakter wyliczenia enumeratywnego, otwartego, pozwala organowi stanowiącemu gminy uzupełnić obowiązkowy zbiór zagadnień o inne w nim niewymienione, jednakże z poszanowaniem zakresu upoważnienia oraz innych przepisów powszechnie obowiązujących w hierarchii źródeł prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w judykaturze, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04, w którym skonstatowano, że wprawdzie przepis art. 21 ust. 3 ustawy dając radzie gminy upoważnienie do określenia zasad wynajmowania lokali używa określenia „w szczególności” przed wymienieniem możliwych postanowień uchwały, nie oznacza to jednak, że uchwała rady gminy w przedmiocie zasad wynajmowania lokali może wprowadzać dowolne reguły.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała jest, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, sprzeczna z prawem, gdyż w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

W § 3 ust. 3 Zasad, Rada Gminy ograniczyła okres, na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego zawężając go do okresu nie dłuższego niż do 1 rok z możliwością przedłużenia na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy.

W ocenie organu nadzoru, ustawodawca nie ograniczył czasu, na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, wskazując jedynie, że musi być to umowa na czas oznaczony, o czym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy. Żaden przepis ustawy nie zawiera upoważnienia dla rady gminy do określenia czasu trwania umowy najmu lokalu socjalnego.

Wprowadzenie kwestionowanego przepisu stanowi działanie bez podstawy prawnej i niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowej. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, natomiast art. 23 ust. 3 ustawy dopuszcza możliwość przedłużenia umowy najmu lokalu socjalnego na następny okres, jeżeli najemca znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Ustalenie zatem okresu na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego, stanowi arbitralne, niezgodne z regulacją ustawową określenie czasu trwania umowy najmu lokalu socjalnego. Ponadto kwestionowana regulacja narusza podstawową zasadę prawa cywilnego, jaką jest zasada swobody umów, o której mowa w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem 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. To strony umowy są władne do określenia czasu jej trwania w granicach, o których mowa w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Organem uprawnionym do zawierania oraz przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest jej organ wykonawczy. Ustalenie zatem przez radę gminy arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, bowiem nie odpowiada regulacji ustawowej i stanowi wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego.

Ponadto należy nadmienić, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r. sygn. akt: II OSK 1943/18 wskazuje, iż "z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego". O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, m.in. w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r., z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02.

W rozdziale 7 Zasad, Rada Gminy wprowadziła regulacje odnoszące 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. Zdaniem organu nadzoru, w § 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 Zasad, Rada Gminy wprowadzając warunek nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej, wykroczyła poza zakres delegacji określonej w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy. 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 rozumieć jedynie określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji, a wprowadzenie dodatkowych warunków wynajmowania lokali dla tych osób nie znajduje uzasadnienia prawnego. W pojęciu tym, nie mieści się określanie dla wyżej wymienionych osób dodatkowych warunków zawarcia umowy najmu lokalu takich jak nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej. Określenie

dotychczasowych 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 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Brak jest bowiem podstaw, by przepisy gminne wprowadzały przepisy wyłączające pewne kategorie mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu nieruchomości. W ocenie organu nadzoru, ww. przepisach Zasad Rada Gminy Grunwald wprowadziła dodatkowe pozaustawowe kryteria zawarcia umowy najmu lokalu gminnego, wyłączając tym samym niektórych członków wspólnoty samorządowej zamieszkujących w lokalu z dotychczasowym najemcą, którzy tych kryteriów nie spełniają, z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu. Z tego względu należało stwierdzić nieważność ww. przepisów Zasad.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt: III SA/Łd 1002/20, który stwierdził, iż „zasady wynajmowania lokali powinny być stanowione w taki sposób, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe takie jak warunki zamieszkania i wysokość dochodu, od których uzależnione jest zawarcie umowy o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy mieli równe szanse w staraniach o uzyskanie lokalu” (podobnie WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2022 r. sygn. akt: III SA/Gl 315/22).

Należy również wskazać, iż w świetle art. 21b ust. 4 ustawy, na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana jedynie do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Grunwald
- 2) Wójt Gminy

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojecki