



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.539.2021.10

GOK	SG	SF	BKB	BPIO	BO
GOPS	URZĄD GMINY WŁOSZAKOWICE				BOIG
GOSIR	18.10.2021				BNIB
ZDG					USC
ŚDS					BSO
CZK					ZP
KZ	IOD	IN	inne:		

Poznań, dnia 18 października 2021 r.

Podpis elektroniczny zweryfikowany
w dniu 18.10.2021. Wynik weryfikacji:
ważny/nieważny/brak możliwości weryfikacji
p. Jpłis sporządził, gętego, druk

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

orzekam

nieważność Rozdziału 3 ust. 1 w zakresie zwrotu: "nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego", Rozdziału 4 ust. 4, 5 i 6, Rozdziału 7 ust. 2 w zakresie zwrotu: "pod następującymi warunkami:" oraz Rozdziału 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 załącznika do uchwały nr XXX/244/2021 Rady Gminy Włoszakowice z dnia 10 września 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Włoszakowice - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 10 września 2021 r. Rada Gminy Włoszakowice podjęła uchwałę nr XXX/244/2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Włoszakowice, zwaną dalej "uchwałą". Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Włoszakowice stanowią załącznik do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie: "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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zmianami) w związku z art. 17 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756 ze zmianami), art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 20 września 2021 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważnia radę 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 ze zm.), zwanej dalej "ustawą". Stosownie do ust. 3 przywołanego przepisu: "Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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".

Ustawodawca, określając w art. 21 ust. 3 ustawy materię, jaką winny regulować ww. zasady, posłużył się zwrotem "w szczególności", co oznacza, iż omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak to, aby rada gminy, ustalając zasady wynajmowania lokali, zamieściła w nich postanowienia odnoszące się do co najmniej wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną.

W Rozdziale 3 ust. 1 załącznika do uchwały uregulowano, że: "Umowy najmu lokalu mogą być zawierane z osobami, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego i znalazły się w trudnej sytuacji materialnej". Ponadto w Rozdziale 7 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały Rada Gminy Włoszakowice określiła, że: "Osoby o których mowa w ust. 1 mogą ubiegać się o zawarcie z nimi umowy najmu tego lokalu lub innego z zasobu Gminy, bądź najmu socjalnego lokalu, pod następującymi warunkami: Brak tytułu prawnego do innego lokalu". Należy jednak zauważyć, że w świetle art. 23 ust. 2 ustawy uzależnienie zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko umowy najmu socjalnego. A contrario, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie może, sama przez się, pozbawić takiej osoby możliwości ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które mają tytuł prawny

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

do innego lokalu. Podstawowym dopuszczalnym w świetle treści ustawy kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami, zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś posiadanie bądź nie tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, czy też niespełnianie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala. Powyższe stanowisko zajęto w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 23 maja 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1081/18 (por. również wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 11/15 i powołane tam orzecznictwo; wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18 oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 146/18). Wobec powyższego należy stwierdzić, że Rozdział 3 ust. 1 w zakresie zwrotu: "nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego" oraz Rozdział 7 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Jak określono w Rozdziale 4 ust. 4 załącznika do uchwały: "Osoba, która otrzymała propozycję zawarcia umowy najmu mieszkania z mieszkaniowego zasobu Gminy Włoszakowice może jeden raz odmówić jego przyjęcia. Druga odmowa powoduje wykreślenie z rejestru osób oczekujących na mieszkanie z zasobu komunalnego". Zdaniem organu nadzoru zapisy Rozdziału 4 ust. 4 załącznika do uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy oraz naruszają w stopniu istotnym obowiązki gminy wynikające z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1 ustawy). Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy). W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 269/11 stwierdzono: "(...) skreślenie z listy osób oczekujących na mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego na skutek dwukrotnej odmowy zawarcia umowy najmu i uznanie, że stanowi to rezygnację z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest sprzeczne z celem ustawy (ratio legis) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialnoprawnej wykraczającej poza granice określone delegacją ustawową. Zakwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki umożliwia stworzenie nieprawidłowej sytuacji gminie, w której faktycznie wymusi na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali. Takiego władztwa nad obywatelem nie przyznaje gminie żaden z obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy o ochronie praw lokatorów". Analogiczny pogląd wyrażono w wyrokach

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Go 1/11 i z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 239/11; wyroku WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 782/18 oraz wyroku WSA w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/GI 1303/18. W ocenie organu nadzoru Rozdział 4 ust. 4 załącznika do uchwały wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy i narusza zatem prawo w stopniu istotnym i konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

W Rozdziale 4 ust. 5 załącznika do uchwały określono, że: "Nie zamieszkanie w przydzielonym mieszkaniu w ciągu jednego miesiąca od dnia zawarcia umowy najmu skutkuje rozwiązaniem tej umowy z upływem tego terminu". Natomiast w Rozdziale 4 ust. 6 załącznika do uchwały Rada Gminy Włoszakowice uregulowała, że: "Sytuacja wymieniona w ust. 5 jest równoznaczna w skutkach z pierwszą odmową przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu mieszkania". W ocenie organu nadzoru zapisy Rozdziału 4 ust. 5 załącznika do uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, ponieważ określają możliwość rozwiązania umowy cywilnoprawnej w określonym terminie i to w akcie prawa miejscowego. Zatem Rada Gminy Włoszakowice stanowiąc Rozdział 4 ust. 5 załącznika do uchwały bezpodstawnie wkroczyła w sferę stosunków cywilnoprawnych. Zdaniem organu także Rozdział 4 ust. 6 załącznika do uchwały powinien być unieważniony, ponieważ jego treść bezpośrednio odnosi się do wadliwego Rozdziału 4 ust. 5 załącznika do uchwały. Wobec powyższego zasadnym jest stwierdzenie nieważności Rozdziału 4 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały.

Rada Gminy Włoszakowice w Rozdziale 7 ust. 1 załącznika do uchwały określiła, że: "Osoby, które pozostały w lokalu po śmierci najemcy, a nie wstąpiły w stosunek najmu w trybie art. 691 Kodeksu cywilnego lub pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę, zobowiązane są do opuszczenia lokalu w terminie 2 miesięcy od dnia zaistnienia tego zdarzenia z zastrzeżeniem ust. 2". Natomiast w Rozdziale 7 ust. 2 załącznika do uchwały uregulowano, że: "Osoby o których mowa w ust. 1 mogą ubiegać się o zawarcie z nimi umowy najmu tego lokalu lub innego z zasobu Gminy, bądź najmu socjalnego lokalu, pod następującymi warunkami: 1) Posiadania stałego zameldowania w lokalu, trwającego minimum 5 lat, 2) Braku tytułu prawnego do innego lokalu, 3) Uregulowania ewentualnych zaległości poprzedniego najemcy lub podpisanie umowy o spłacie tego zadłużenia w ratach i dokonania wpłaty pierwszej raty". W ocenie organu nadzoru określenie zasad postępowania, o którym mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, oznacza określenie trybu czynności podejmowanych w danej sytuacji. W pojęciu tym nie mieści się określanie dla wyżej wymienionych osób dodatkowych warunków zawarcia umowy najmu lokalu takich jak stałe zameldowanie w lokalu przez okres minimum 5 lat, brak tytułu prawnego do innego lokalu czy też uregulowanie ewentualnych zaległości poprzedniego najemcy. Jak bowiem podkreślił WSA w Łodzi w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1002/20, "Określenie dodatkowych 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 ustawy. Jak już wyżej wskazano brak jest podstaw, by przepisy gminne wprowadzały

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

zapisy wyłączające pewne kategorie mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu nieruchomości. W ocenie sądu w § 16 ust. 1 uchwały rada gminy 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". Powyższy pogląd przedstawiono także w wyroku WSA w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18. Wobec powyższego, należy uznać, że także Rozdział 7 ust. 2 w zakresie zwrotu: "pod następującymi warunkami:" oraz Rozdział 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 3 załącznika do uchwały zostały wydane z istotnym naruszeniem prawa.

Na marginesie organ nadzoru zwraca uwagę, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego i dlatego winna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującego prawa. Dotyczy to również konstrukcji tego rodzaju aktów prawnych, których sposób sporządzania regulują przepisy działu VII załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad Techniki Prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Jak stanowi § 143 ww. załącznika do rozporządzenia, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady dotyczące rozporządzeń oraz wyrażone w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Z treści § 124 wynika, iż podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf, a paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Regulacje załącznika do ocenianej uchwały nie spełniają tych wymogów, zostały bowiem podzielone na rozdziały, ustępy i punkty.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

- 1) Rada Gminy Włoszakowice
- 2) Wójt Gminy Włoszakowice

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

