

RG. 07M. 15. 2016

FOJAS K. KAFIANKA



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-L4131.1.384.2016.3

Poznań,

2016 10 27

URZĄD GMINY W POŁAJEWIE	
W POKRĘCZCACH	
2016 -10-, 31	
Ilość załączników
Skierowany	M. Jatoży
Nr. 6527	Podpis

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIII/95/2016 Rady Gminy w Połajewie z dnia 22 września 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Połajewo – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy w Połajewie nr XIII/95/2016 z dnia 22 września 2016 r. została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) 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 2014 r. poz. 150 ze zm.).

Powyższa uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 28 września 2016 r.

Organ nadzoru dokonując badania zgodności z prawem powyższej uchwały, stwierdził co następuje:

Rada Gminy w Połajewie na sesji w dniu 22 września 2016 r. podjęła uchwałę nr XIII/95/2016 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Połajewo.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150 ze zm. – według stanu na dzień podjęcia uchwały; zwanej dalej: „ustawą”) tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Stosownie zaś 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; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Jak wynika zaś z treści art. 21 ust. 3 ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie 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 lokalu socjalnego;
- 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 o najem lokali socjalnych 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) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Z powyższych zapisów wynika, iż uchwały rad gmin w sprawie zasad wynajmowania lokali powinny kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze zindywidualizowane potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności” wskazujący, że kryteria jakie mogą zostać zawarte w uchwale rady gminy, nie zostały wymienione w sposób wyczerpujący z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 przesłanki, rada gminy obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stanowisko takie wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04.

W ocenie organu nadzoru, uchwalone przez Radę Gminy w Połajewie zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie wypełniły zakresu spraw przekazanych do uregulowania na podstawie omawianej ustawy. Z art. 21 ust. 3 pkt 1 tej ustawy wynika bowiem konieczność zawarcia w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy m. in. postanowień dotyczących wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. Rada Gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika, aby regulacje w nim zawarte były jasne i precyzyjne, w sposób kompleksowy wypełniając delegację ustawową. Organ gminy podejmując uchwałę w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Połajewo nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w powołanych przepisach art. 21 ust. 3 ustawy. Rada gminy jest bowiem zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Tymczasem w przedmiotowej uchwale w § 4 ust. 3 rada postanowiła, iż z uwagi na niską stawkę czynszu najmu lokali mieszkalnych nie przewiduje się obniżki wysokości czynszu. Tym samym należy uznać, iż rada celowo odstąpiła od określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu, tym samym nie przewidziała żadnej możliwości obniżenia wysokości czynszu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem zaprezentowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r. sygn. akt I OSK 2322/13, który stwierdził, iż w art. 21 ust. 3 ww. ustawy o ochronie praw lokatorów ustawodawca określił, co w szczególności winny zawierać zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, że w uchwalonych przez radę gminy zasadach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie.

W § 1 ust. 2 uchwały Rada Gminy w Połajewie postanowiła, że gmina realizuje jedynie potrzeby mieszkaniowe mieszkańców Gminy Połajewo:

- 1) posiadających stałe zameldowanie na terenie gminy,
- 2) bezdomnych, posiadających ostatnie zameldowanie na pobyt stały,
- 3) osób bez zameldowania, związanych z gminą stosunkiem pracy.

Tymczasem krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych został jednoznacznie zakreślony w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Z przepisu tego wynika, że gmina obowiązana jest tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich wymagających tego członków wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańcom gminy mającym niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzącym gospodarstwa domowe o niskich dochodach.

Z treści art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy wynika więc, że rada gminy ma możliwość ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu jedynie poprzez określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Uzależnienie więc takiego uprawnienia od innych, nie przewidzianych w ustawie kryteriów, jak kryterium zameldowania bądź zamieszkiwania na terenie gminy przez określony okres czasu, przekracza zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 3 ustawy (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2004 r. sygn. IV SA/Wr 98/04; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. OSK 883/04).

W § 11 ust. 2 uchwały rada wskazała, że „żaden z członków rodziny ubiegającego się o zawarcie umowy nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego”. W ocenie organu nadzoru powyższy zapis jest niezgodny z treścią art. 21 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy. Z analizy wyżej wymienionych przepisów wynika bowiem, iż ustawodawca jedynie w odniesieniu do lokalu socjalnego wprowadził obostrzenie polegające na wskazaniu, iż osoba starająca się o tego typu lokal nie może posiadać tytułu prawnego do innego lokalu. Oznacza to, że ustawa nie wymaga, aby osoba ubiegająca się o gminną pomoc mieszkaniową, inną niż lokal socjalny, nie mogła posiadać tytułu do innego lokalu mieszkalnego.

Jak podniósł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09: „nie wynika z przepisów omawianej ustawy, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w każdej formie, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierania przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego (art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego). Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę na stosowanie takiego kryterium tylko w przypadku zawierania umowy najmu lokalu socjalnego wyklucza zatem jego rozszerzenie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie”.

Nadto należy wskazać, iż rada była zobowiązana do określenia zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Tymczasem Rada Gminy w § 11 ust. 1 uchwały określiła katalog osób, które mogą wstąpić w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego lub w przypadku opuszczenia przez niego tego lokalu. Rada postanowiła, iż w stosunek najmu mogą wstąpić osoby bliskie, które pozostały w lokalu, były zameldowane na stałe i zamieszkiwały z najemcą w chwili jego śmierci. Tymczasem powyższą kwestię reguluje art. 691 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.), stanowiąc odpowiednio, że w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których

najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą. Osoby wymienione w § 1 wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. A więc wstąpienie osób wymienionych w art. 691 Kodeksu cywilnego w stosunek najmu następuje z mocy prawa. Brak jest zatem kompetencji rady do zmiany kręgu osób uprawnionych do wstąpienia w stosunek najmu i do decydowania o tym czy taka umowa najmu zostanie zawarta czy też nie zostanie zawarta.

W § 6 ust. 1 i 2 uchwały rada postanowiła, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego oraz lokalu socjalnego przysługuje m.in. osobom, które nabyły prawo do lokalu na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego. Odnosząc się do możliwości przyznania lokalu osobom, które nabyły do niego uprawnienie na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu, należy wskazać, iż kwestię tę uregulował ustawodawca w art. 14 ust. 1 ustawy, stanowiąc, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia lokalu socjalnego ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Należy również wskazać, iż wyrok sądowy dotyczyć może jedynie uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10 stwierdził, iż art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, charakter przepisu szczególnego wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. To Sąd w prawomocnym orzeczeniu eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Gmina nie może, zatem ustalać w tym zakresie pierwszeństwa, przyznając określonym przez siebie podmiotom uprawnienia do realizacji wyroku eksmisyjnego z wyprzedzeniem innych osób, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej.

W ocenie organu nadzoru w niniejszej sprawie zachodzi istotne naruszenie prawa sąd orzeczone jak w sentencji.

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
Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Gminy w Polajewie,
Wójt Gminy Polajewo.