Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 13 sierpnia 2020 r.

WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.764.2020 Katowice, dnia 13 sierpnia 2020 r.

Rada Gminy Jaworze

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

uchwały Nr XVIII/185/2020 Rady Gminy Jaworze z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jaworze oraz tymczasowych pomieszczeń, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1, 6, 6a i 6b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1182 ze zm.), dalej jako „ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 lipca 2020 r. Rada Gminy Jaworze przyjęła uchwałę Nr XVIII/185/2020 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jaworze oraz tymczasowych pomieszczeń. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 lipca 2020r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada gminy uchwala: 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. Natomiast z art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b ustawy wynika, iż 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.

Również wymaga zaznaczenia, że zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b.

Uchwała rady w sprawie zasad wynajmowania lokali, jako akt prawa miejscowego, powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności" wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale rady gminy, nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy kwestie 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 dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04. Pominięcie przez Radę któregoś z obligatoryjnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada Gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Tymczasem, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy i nie określiła w ogóle w uchwale warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Uchwała nie zawiera także materii wymaganej przepisem art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy dotyczącej zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b, tj. zadań realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz w ustawie z dnia 9

czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z treścią art. 7 ustawy o pomocy społecznej pomocy udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu ubóstwa, bezdomności czy niepełnosprawności. Z kolei z art. 3 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wynika, iż obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Mając na względzie treść art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym obowiązkiem gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w tym gospodarstw domowych o niskich dochodach, za istotne dla realizacji powyższego obowiązku należy uznać również uregulowanie przez radę gminy zasad przeznaczania lokali dla beneficjentów pomocy udzielanej przez gminę w ramach pomocy społecznej oraz wspierania rodziny.

W ocenie organu nadzoru uchwała nie określa również wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w podnajem lokalu na czas nieoznaczony (elementu uchwały wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy). Rada wprawdzie przyjęła regulacje Rozdziału 3 uchwały, zatytułowanego: *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,* jednakże w treści tychże regulacji brak odniesienia wysokości dochodu do oddania w podnajem lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony. Odniesienia takiego również brak w pozostałych przepisach kwestionowanej uchwały.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Jaworze nie wypełniła także delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy z powodu nieprawidłowego uregulowania zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Rada Gminy, realizując delegację ustawową w zakresie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, przyjęła regulacje prawne, zawarte w przepisie § 10 uchwały, zgodnie z którym:

§ 10. 1. Wynajmujący może zawrzeć umowę najmu lokalu stanowiącego własność Gminy z: małżonkiem najemcy, zstępnymi, wstępnymi, rodzeństwem najemcy, powinowatymi w linii prostej, osobami przysposobionymi lub przysposabiającymi, osobami przyjętymi na podstawie orzeczenia sądu na wychowanie, osobami pozostającymi faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą lokalu, pod następującymi warunkami:

1) osoby wspólnie zamieszkiwały w lokalu z najemcą przez okres co najmniej 5 lat przed jego śmiercią lub wyprowadzeniem się z lokalu,

2) osoby te nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego,

3) osoby zajmujące lokal utrzymują go w należytym stanie technicznym i przestrzegają zasad porządku domowego,

4) osoby zajmujące lokal wnoszą na bieżąco opłaty za zajmowanie lokalu.

5) spełnione zostało kryterium niskiego dochodu określone w § 3 ust. 1 i 2.

2. W przypadku gdy powierzchnia mieszkalna lokalu w przeliczeniu na jedną osobę przekracza powierzchnię normatywną, określoną w art. 5 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, gmina może wskazać inny, mniejszy lokal.

3. Umowa najmu z osobą o której mowa w art. 691 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego oraz osobami wymienionymi w ust. 1, może zostać zawarta po spełnieniu warunków określonych w ust. 1 pkt 1-3 w sytuacji, gdy umowa najmu odpowiednio ze zmarłym najemcą lub najemcą opuszczającym lokal została rozwiązana z powodu zaległości w opłatach za lokal - po ich uregulowaniu przez wnioskodawcę.

W ocenie organu regulacja ta jest niewystarczająca do uznania o prawidłowości zrealizowania delegacji ustawowej. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy rada gminy powinna ustalić zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Tym samym obowiązkiem rady gminy jest sformułowanie zasad, które będą miały zastosowanie do dwóch przypadków, w których pierwszy będzie dotyczył kategorii podmiotów (nie będących współnajemcami lokalu), które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę, a drugi będzie obejmował podmioty (nie będące współnajemcami lokalu), które po śmierci najemcy pozostały w lokalu, ale nie wstąpiły w jego najem.

Stosownie do treści art. 691 Kodeksu cywilnego: *§ 1. 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.*

§ 2. Osoby wymienione w § 1 wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci.

§ 3. W razie braku osób wymienionych w § 1 stosunek najmu lokalu mieszkalnego wygasa.

§ 4. Osoby, które wstąpiły w stosunek najmu lokalu mieszkalnego na podstawie § 1, mogą go wypowiedzieć z zachowaniem terminów ustawowych, chociażby umowa najmu była zawarta na czas oznaczony. W razie wypowiedzenia stosunku najmu przez niektóre z tych osób stosunek ten wygasa względem osób, które go wypowiedziały.

§ 5. Przepisów § 1–4 nie stosuje się w razie śmierci jednego ze współnajemców lokalu mieszkalnego.

Przepis ten określa zasady, na których wskazane tam kategorie podmiotów są uprawnione do wstąpienia w stosunek najmu lokalu mieszkalnego. Wymienione w przepisie osoby wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. Stałe zamieszkiwanie oznacza, że lokal ten stanowi centrum życiowe określonej osoby - miejsce, w którym koncentruje się życie dzieci obok rodziców, osoby nieporadnej przy osobie, która się nią opiekuje. Chodzi zatem o określony stan faktyczny, a nie stan prawny (np. miejsce zameldowania). Wstąpienie w stosunek najmu następuje automatycznie – co oznacza, że osoba, która spełnia warunek stałego zamieszkiwania z najemcą w lokalu, wstępuje w stosunek najmu z mocy prawa, i nie jest konieczne nawet podpisywanie z nią nowej umowy, ani tym bardziej jakiekolwiek dodatkowe unormowania uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Albowiem każda taka próba będzie nieuprawnioną ingerencją w stosunki cywilnoprawne, które zostały ukształtowane przez ustawę. W razie braku osób wymienionych w art. 691 § 1 kodeksu cywilnego stosunek najmu lokalu mieszkalnego natomiast wygasa.

Należy zatem stwierdzić, że regulacje uchwały mogą normować tylko takie przypadki, w których z różnych przyczyn dany podmiot (z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych) nie kwalifikuje się do tego, aby zostać objęty normą przepisu art. 691 kodeksu cywilnego. Jak wynika bowiem z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy uchwała ma określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Tymczasem konstrukcja przepisu § 10 uchwały zawiera regulacje prawne, w których zacierają się granice pomiędzy podmiotami uprawnionymi do lokalu mieszkalnego na mocy art. 691 kodeksu cywilnego i podmiotami, które dyspozycją tego przepisu nie są objęte. To oznacza, że uchwała unormowaniami przepisu § 10 uchwały wkroczyła w materię uregulowaną aktem wyższego rzędu, dokonując jednocześnie jej istotnej modyfikacji. Taka zaś praktyka stanowi istotne naruszenie prawa, to jest art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy w związku z art. 691 kodeksu cywilnego, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w tym zakresie.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa zawarte w przedmiotowej uchwale, w tym unormowanie:

- § 2 ust. 2 pkt 9 uchwały - organ nadzoru wskazuje, że z przepisów ustawy nie wynika, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w każdej formie, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości. Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierana przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego, co wynika z art. 23 ust. 2 ustawy. Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę na stosowanie takiego kryterium tylko w przypadku zawierania umowy najmu lokalu socjalnego wyklucza zatem jego rozszerzanie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Nawet, gdy wnioskodawca posiada tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, to okoliczność ta nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wobec powyższego, ww. przepis uchwały stanowi ograniczenie podmiotowe w rozpoznawaniu merytorycznie wniosku o przyznanie pomocy mieszkaniowej (najem lokalu na czas nieoznaczony) z uwagi na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości, co jest sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy;
- § 2 ust. 3 – jako niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy,
- § 2 ust. 3 pkt 1 uchwały oraz tytuł uchwały w zakresie sformułowania: oraz tymczasowych pomieszczeń, jako niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5a i art. 25a i art. 25e ustawy;
- § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały w zakresie sformułowania: *wysokość obniżki czynszu 10 %* i § 4 ust. 2 uchwały – jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Materia regulowana w tym

unormowaniu (dotycząca warunków obniżki czynszu) jest właściwa dla uchwały podejmowanej w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy;

- § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały – jako naruszające naruszenie art. 2 Konstytucji RP z powodu swej nieokreśloności. Brak precyzyjnego określenia przesłanek polegających na „istotnych powodach rodzinnych lub społecznych" uniemożliwi bądź znacznie utrudni adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, zaś zakres znaczeniowy pojęć uchwały będzie kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy gminy na etapie wykonywania uchwały, w drodze uznaniowej interpretacji;
- § 8 ust. 8 uchwały – w ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest, aby organ, jakim Zespół ds. rozpatrywania wniosków o wynajem lokali mieszkalnych o przypadkowym składzie, miał dostęp do danych wrażliwych podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania, danych chronionych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000), a tym samym niedopuszczalne jest uposażenie tego organu w uprawnienie do uczestniczenia w oględzinach pomieszczeń zajmowanych przez osoby ubiegające się o najem lokalu;
- § 8 ust. 13 uchwały – zgodnie z jego treścią: *Odwołania w sprawie zakwalifikowania do najmu lokalu oraz przydziału lokalu mieszkalnego składa się do Wójta.* W ocenie organu nadzoru nieuzasadnione jest wskazanie powyższego trybu odwoławczego, albowiem wobec treści § 8 ust. 4 uchwały, organem „odwoławczym" od rozstrzygnięć Wójta (wobec braku prawnej możliwości przyznania uprawnień rozstrzygających Zespołowi) będzie Wójt;
- § 12 uchwały – jako naruszające zasadę hierarchii aktów prawnych, wyrażoną w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust.1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Gminy nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała Nr XVIII/185/2020 Rady Gminy Jaworze z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jaworze oraz tymczasowych pomieszczeń, w sposób istotny narusza prawo, a tym samym stwierdzenie jej nieważności w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego