

Olsztyn, dnia 7 stycznia 2022 r.

WPLYNĘŁO-KANCELARIA
Urzędu Miejskiego w Ostródzie

w dniu 2022 -01- 12

L.Dz. 5821 2022

ompis 2022

PN.4131. 23 .2022

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie Nr XLIX/265/2021 z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Ostróda.

Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 grudnia 2021 r., powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15), art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3) ustawy o samorządzie gminnym 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 z późn.zm.), Rada Miejska w Ostródzie określiła, w formie Załącznika nr 1 do uchwały, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Ostróda, określając nadto wzór wniosku o przydział mieszkania, stanowiący Załącznik nr 2 do uchwały.

W ocenie organu nadzoru, ww. uchwała, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, 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 uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, czyli przekazania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby beneficjentów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1111 z późn. zm.), tj. 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).

Ustawodawca, nadając art. 21 ust. 1 ustawy brzmienie: „rada gminy uchwała”, nie pozostawił organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie, a zatem organ stanowiący gminy musi wydać przepisy normujące w pełni materię zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Dokonując wykładni treści art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, należy podkreślić, że z użytego w nim sformułowania „powinny”, wynika nakaz uregulowania wszystkich, wymienionych w tym przepisie, zagadnień. Trafność tej oceny potwierdza także konstrukcja zawierająca pojęcie w „szczegółowości”, co również wskazuje na to, iż uchwalane zasady obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

Pominięcie przez radę gminy, któregośkolwiek z wymienionych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 846/16 oraz w wyroku z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/GI 296/21).

Niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” tego aktu do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) - patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04.

Badając legalność przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że ustalając w treści Rozdziału IV kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieokreślony oraz lokalu socjalnego (§ 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 Załącznika do uchwały), Rada Miejska w Ostródzie, posłużyła się sformułowaniami, z których wynika, że określone w § 6 ust. 1 pkt 1) – pkt 10) oraz w § 7 ust. 1 pkt 1) – pkt 3) kryteria, nie stanowią w swej istocie przesłanek przyznania pierwszeństwa, lecz pozostają warunkami koniecznymi do zawarcia umowy, której przedmiotem jest lokal wchodzący w skład zasobu gminnego. Za taką wykładnią przepisów, przemawia ich literalne brzmienie i posłużenie się sformułowaniem: „nowymi najemcami lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, mogą zostać osoby, o których mowa w § 3 ust. 1 i spełniające jeden z poniższych warunków” oraz sformułowaniem: „umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się z osobami”.

Z literalnego brzmienia powołanych regulacji, wynika zatem, że oprócz kryterium dochodowego (określonego w § 3 ust. 1 dla najmu lokalu na czas nieokreślony i § 3 ust. 2 dla najmu socjalnego lokalu), osoby z którymi może zostać zawarta umowa, muszą dodatkowo spełniać kryteria nieprzewidziane w ustawie, zgodnie z którą każdy członek wspólnoty samorządowej może ubiegać się o najem lokalu z zasobów gminnych, o ile spełnia określone w uchwale rady gminy kryterium dochodowe. Odmienne postępowanie, prowadzi do istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, z których wynika, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy oraz, że 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. Ponadto, zgodnie z delegacją wynikającą z art. 21 ust. 1 pkt 1) ustawy, w zakresie ustanowienia uprawnień do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy, rada gminy upoważniona została jedynie do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie lokalu w najem na czas nieoznaczony i najem socjalny.

Niezależnie od okoliczności, iż cytowane postanowienia uchwały zawarte zostały w rozdziale którego tytuł posługuje się sformułowaniem „kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo”, to literalne brzmienie przepisów szczegółowych prowadzi do wniosków odmiennych, co narusza zasadę prawidłowej legislacji, wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Powoływane argumenty, uzasadniają stwierdzenie nieważności § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 uchwały, co skutkuje brakiem realizacji dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 3) ustawy i zdaniem organu nadzoru, powoduje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego badanego aktu w całości.

Ponad powyższe, w ocenie organu nadzoru, wadami dotknięte są także dalsze postanowienia uchwały, a mianowicie:

- § 2 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały (definicja osoby bezdomnej niespójna z definicją legalną, określoną w ustawie o pomocy społecznej)
- § 2 ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały (niespójność w zestawieniu a przepisem § 10 ust. 3 pkt 1)
- § 5 ust. 1 pkt 1) i pkt 4) i ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały (okoliczności prawne, które nie mogą stanowić warunków zamieszkiwania w lokalu kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, co wynika również z utrwalonej judykatury – wyroki o sygn.: II SA/OI 264/18, II SA/Wa 2275/12, II SA/Bk 563/15)

- § 7 ust. 1 pkt 1) oraz ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały (materia ustawowa)
- § 7 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały (materia umowna)
- § 8 ust. 4 Załącznika Nr 1 do uchwały (przepis uchwalony bez podstawy prawnej, poza delegacją ustawową)
- § 9 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały, określający strukturę i obowiązki pracownika urzędu (przepis uchwalony bez podstawy prawnej, poza delegacją ustawową)
- § 9 ust. 21 pkt 2) Załącznika Nr 1 do uchwały (warunek okresu zamieszkiwania, nieznanymi ustawie, nieuprawnione ograniczenie kręgu osób mogących ubiegać się o najem lokalu z zasobu gminnego)
- § 10 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały (przepis uchwalony bez podstawy prawnej, brak kompetencji rady gminy do regulowania kwestii wstąpienia w stosunek najmu po śmierci najemcy, w trybie art. 691 Kodeksu cywilnego)
- § 10 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały (przepis uchwalony bez podstawy prawnej, wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego)
- § 12 ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały (przepis uchwalony bez podstawy prawnej, poza delegacją ustawową)
- § 14 ust. 2 Załącznika Nr 1 do uchwały (materia ustawowa, - art. 25c, 25d ustawy, modyfikacje przepisów ustawy)
- § 14 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 Załącznika Nr 1 do uchwały (przepis uchwalony bez podstawy prawnej, poza delegacją ustawową)
- § 14 ust. 8, ust. 9 i ust. 12 Załącznika Nr 1 do uchwały (przepisy uchwalone bez podstawy prawnej, materia ustawowa – art. 25b, materia umowna, wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego)
- § 15 Załącznika Nr 1 do uchwały (przepis uchwalony bez podstawy prawnej, naruszenie zasad prawidłowej legislacji)
- Wzór wniosku o przydział mieszkania (zwłaszcza w kontekście postanowienia § 9 ust. 21 pkt 3) Załącznika do uchwały (zawarte we wniosku elementy nie mogą wykraczać poza elementy niezbędne do ustalenia uprawnienia do ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminnego lub uprawnienia do uzyskania pierwszeństwa zawarcia umowy)

Mając na uwadze powyższe, należało rozstrzygnąć jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Ostródzie
- Burmistrz Miasta Ostróda

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski

