



Poznań, dnia 13 maja 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.308.2021.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność § 7 ust. 1 pkt 3 w zakresie zwrotu: „w szczególności”, § 8 pkt 1 i § 10 ust. 11 uchwały nr XXVII/231/2021 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 12 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Kaźmierz – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr XXVII/231/2021 Rady Gminy Kaźmierz w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Gminy Kaźmierz (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 12 kwietnia 2021 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i poz. 1378) oraz 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)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 13 kwietnia 2021 r.

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

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), zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do ust. 3 przywołanego przepisu: „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

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

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca 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 § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały rada postanowiła, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy na czas nieoznaczony lub umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje członkom wspólnoty samorządowej Gminy, które: „pozostają, w związku z warunkami mieszkaniowymi, w wyjątkowo trudnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej lub społecznej, w szczególności ze względu na: a) niepełnosprawność wnioskodawcy lub innej osoby uprawnionej do wspólnego zamieszkania, b) ciężką przewlekłą chorobę wnioskodawcy lub innej osoby uprawnionej do wspólnego zamieszkania, c) istniejącą udokumentowaną przemoc lub inną dysfunkcję w gospodarstwie domowym, d) są osobami powyżej 75 roku życia”.

W ocenie organu nadzoru, użycie w przytoczonym przepisie uchwały zwrotu: „w szczególności” w sposób istotny narusza przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W art. 21 ust. 3 ustawy znajduje się natomiast otwarty katalog postanowień powyższych zasad, które jednak nadal może doprecyzować wyłącznie rada gminy i to wyłącznie w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

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

Posłużenie się w cytowanym zapisie uchwały sformułowaniem „w szczególności” oznacza, że zakres unormowania określa się jedynie w sposób przykładowy, niepełny. Na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: „w szczególności” pełni co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed zwrotem „w szczególności”. Polega ono na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Przy czym w przypadku cytowanego przepisu uchwały, zawierającego sformułowanie „w szczególności”, zastosowana konstrukcja normatywna wskazuje, że jego treść może być dalej doprecyzowywana w inny sposób, nieokreślony przez uchwałę. Stworzenie katalogu otwartego wśród postanowień dotyczących zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest, w ocenie organu nadzoru, niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały rady gminy, decydować o zakresie unormowania. W rezultacie, kwestionowany zapis może stanowić pewnego rodzaju domniemane przekazanie kompetencji innemu podmiotowi, do czego rada nie została upoważniona. Zwrot „w szczególności” może być stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, Rada Gminy Kaźmierz, ustanawiając akt prawa miejscowego określający zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zobowiązana była do kompletnej i kompleksowej regulacji poczynionej właśnie w randze aktu normatywnego, tj. uchwały, co wynika bezpośrednio z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, wynikający z art. 21 ust. 3 ustawy otwarty katalog postanowień ww. uchwały nie oznacza w żadnej mierze dowolności rady gminy w kształtowaniu tych postanowień, które ustawodawca bezpośrednio wymienił, a w szczególności nie pozwala na pośrednie czy też bezpośrednio przekazywanie kompetencji do ich doprecyzowania innym organom, np. wójtowi gminy wykonującemu uchwałę.

Stosownie do § 8 pkt 1 uchwały, pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom, które: „zobowiązane są prawomocnym orzeczeniem sądu do opróżnienia dotychczas zajmowanego lokalu i którym sąd przyznał uprawnienie do najmu socjalnego lokalu lub uprawnienie do lokalu socjalnego”.

W ocenie organu nadzoru, przyjęcie przez radę powyższego kryterium nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Przepis ten nawiązuje do art. 14 ustawy, w którym uregulowano kwestie wyroków nakazujących opróżnienie lokalu. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy: „W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu”.

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

Jak słusznie stwierdzono w wyroku WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 r. (sygn. akt III SA/Łd 106/18): „Artykuł 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 kształtuje bowiem w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo (por. wyrok NSA w sprawie I OSK 732/10)”.

Powyższe pozwala przyjąć, że przepis § 8 pkt 1 uchwały został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy oraz z naruszeniem art. 14 ust. 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W § 10 ust. 11 uchwały zapisano: „Nieprzyjęcie złożonej propozycji najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego lokalu powoduje odstąpienie realizacji wniosku. Dwukrotna odmowa propozycji najmu lokalu skutkuje usunięciem z listy oczekujących”.

Zdaniem organu nadzoru, cytowany zapis uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy oraz narusza 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 zakreślone 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

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

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 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/Gl 1303/18).

W ocenie organu nadzoru, § 10 ust. 11 uchwały w podobny, nieuprawniony sposób wymusza akceptację mieszkania zaoferowanego na osobie wpisanej na listę i tym samym wykracza poza upoważnienie wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy. Narusza on zatem prawo w stopniu istotnym i konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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:
Rada Gminy Kaźmierz
Wójt Gminy Kaźmierz

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