



Poznań, dnia 3 czerwca 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.346.2020.22

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)

orzekam

nieważność uchwały nr XXIII/222/2020 Rady Miejskiej w Kole z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Koło w części obejmującej: § 4 ust. 1 pkt 6, § 4 ust. 1 pkt 9 w zakresie zwrotu: „zawartą przez 21 kwietnia 2019 r.”, § 5 pkt 1 lit. a-f, § 5 pkt 3 w zakresie zwrotu: „poprzedzających kwalifikację wniosku”, § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d w zakresie zwrotu: „poprzedzających kwalifikację wniosku”, § 7 ust. 2 pkt 1 i pkt 3, § 10 ust. 1 pkt 6, § 11 ust. 4, § 12 ust. 1 pkt 2 w zakresie zwrotu: „tj. spełnia warunki dochodowe określone w niniejszej uchwale do zawarcia umowy najmu”, § 12 ust. 2 zdanie drugie, § 13 ust. 2 w zakresie zwrotu: „lub nie jest uzasadniony interes Miasta Koła”, § 17 ust. 1 pkt 1 oraz § 21 ust. 2 pkt 5 i pkt 6 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 29 kwietnia 2020 r. Rada Miejska w Kole podjęła uchwałę nr XXIII/222/2020 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Koło, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1, 2 i 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).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 maja 2020 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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwałą 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”, 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. Zakres przedmiotowy uchwały określa art. 4 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: „zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub 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.
- 7) (*uchylony*)”.

Z zacytowanego przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Przepis art. 21 ust. 3 ustawy, poprzez zawarte w nim sformułowanie „w szczególności”, zawiera otwarty katalog elementów, które winna zawierać przedmiotowa uchwała, co upoważnia radę do uregulowania innych jeszcze kwestii, ponad zagadnienia sprecyzowane w pkt 1-7 tej jednostki redakcyjnej. Nie oznacza to jednak dowolności organu. Kwestie te powinny uzupełniać (uszczegóławiać) i dostosowywać materię regulowaną hipotezą tego przepisu do lokalnych potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach celem ich zaspokojenia. W konsekwencji, art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 ustawy wyznacza normatywne granice uchwałodawczej działalności rady gminy (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, CBOSA).

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

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11, CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza NSA w cytowanym wyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, że zawiera ona szereg postanowień, które rada wydała z istotnym naruszeniem prawa, w tym z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego.

W § 5 uchwały rada postanowiła, że lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Koło, jak i lokale wynajmowane z prawem do podnajmu, przeznacza się dla osób, które spełniają łącznie wymienione w tym przepisie warunki. W pkt 1 przyjęto, że takim warunkiem koniecznym jest „nieposiadanie zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”, przy czym pojęcie to powiązane z nieposiadaniem stosownego tytułu prawnego do nieruchomości lub lokalu, tj. odnosi się ono do osób, które: „a) nie posiadają tytułu prawnego własności do innego lokalu na terenie Gminy Miejskiej Koło lub pobliskiej miejscowości, b) nie posiadają tytułu prawnego do nieruchomości lub udziału w prawie własności zabudowanej budynkiem mieszkalnym na terenie Gminy Miejskiej Koło lub pobliskiej miejscowości, c) nie posiadają spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, d) nie posiadają spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, e) nie posiadają dożywotniego prawa użytkowania lokalu mieszkalnego bądź budynku mieszkalnego lub jego części, f) nie posiadają prawa użytkowania nieruchomości o charakterze mieszkalnym, stanowiącej majątek odrębny współmałżonka”.

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 do innego lokalu, budynku lub jakkolwiek inaczej określanej nieruchomości o charakterze mieszkalnym. Należy zauważyć, że w świetle art. 23 ust. 2 ustawy uzależnienie zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko najmu socjalnego. A contrario, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie

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

może samo przez się pozbawić takiej osoby możliwości ubiegania się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 4 ustawy, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust. 1), a ponadto 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 (ust. 2). W przedmiotowej uchwale rada ma obowiązek wskazać m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy). Powyższe oznacza, że podstawowym dopuszczalnym w świetle treści ustawy kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (obok kryterium „niskiego dochodu”) 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. Takiego kryterium nie stanowi natomiast posiadanie lub nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości czy też niespełnianie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala. Powyższe stanowisko zajęto w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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; wszystkie dostępne w CBOSA).

Zdaniem organu nadzoru regulacji zawartych w § 5 pkt 1 lit. a-f uchwały nie można zatem uznać za prawidłową realizację kompetencji przyznanej radzie gminy mocą art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Z tych samych przyczyn co powyżej za istotnie naruszający prawo uznać należy także przepis § 21 ust. 2 pkt 6 uchwały, w którym rada postanowiła, że „umowa najmu, którego przedmiotem jest lokal zajmowany bez tytułu prawnego, może być zawarta z osobami, o których mowa w ust. 1, po spełnieniu następujących warunków: (...) nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, warunek ten dotyczy również współmałżonka”. Ponadto z naruszeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy rada wprowadziła także kolejny warunek zawarcia umowy najmu, której przedmiotem jest lokal zajmowany bez tytułu prawnego, a mianowicie: „stałe zamieszkiwanie z najemcą, przez okres co najmniej 5 lat, a jeżeli okres trwania najmu jest krótszy, to nie krócej niż połowę okresu trwania najmu” (§ 21 ust. 2 pkt 5 uchwały). Jak bowiem słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. (sygn. akt III SA/Łd 106/18, CBOSA): „zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w

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

lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej ostatnich 3 lat do momentu opuszczenia przez niego lokalu i nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu z pewnością w tym pojęciu nie mieści się, a zatem wykracza poza delegację ustawową. W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie, uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 3-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą przed opuszczeniem przez niego lokalu oraz nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu nie ma oparcia w przepisach prawa. Bezpodstawność wymogu zamieszkiwania przez określony czas wykazano wyżej, natomiast należy podkreślić, że spełnienie warunku nieposiadania tytułu prawnego do lokalu jest przesłanką konieczną, ale tylko w przypadku umowy najmu lokalu socjalnego (art. 23 ust. 2 ustawy)”.

W § 5 pkt 3 uchwały rada określiła kryteria dochodowe uzasadniające oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony, ustalając je w następujący sposób: „średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających kwalifikację wniosku nie przekracza: -150% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym, -200% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym”. Z kolei w myśl § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały „umowy najmu socjalnego lokalu mogą być zawierane z osobami, które spełniają łącznie następujące kryteria: (...) spełniają kryteria dochodowe, tj.: średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających kwalifikację wniosku nie przekracza: - 75% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym, - 100% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym”.

W oparciu o art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy rada gminy zobowiązana jest do określenia w przedmiotowej uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu. Natomiast kwestie dotyczące składania stosownych oświadczeń o wysokości dochodów uregulował sam ustawodawca w art. 21b ustawy. W myśl ust. 1 powołanego przepisu: „osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. W deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczeniu o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego uwzględnia się osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania tych dokumentów”. Z dalszych postanowień art. 21b ustawy wynika, że deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (ust. 5) i zgodnie ze wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (ust. 2). W art. 21c ustawy przewidziano obowiązek weryfikowania przez gminę spełniania przez najemców, z wyłączeniem

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

umów najmu socjalnego lokalu, kryterium wysokości dochodu uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu oraz uregulowano kwestie ustalania czynszu w sytuacji, jeżeli „średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego najemcy w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji jest wyższy niż dochód określony na podstawie kryteriów zawartych w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2, dotyczących wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu”. Z przytoczonych regulacji wynika, że to ustawodawca przesądził o obowiązku składania przez osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy stosownej informacji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, określając takie kwestie jak: forma informacji (deklaracja według ustalonego wzoru), krąg podmiotów, którego ma dotyczyć przedmiotowa informacja (osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania deklaracji), czy wreszcie okresu, który ma ona obejmować (3 miesiące poprzedzające złożenie deklaracji).

Rada gminy, realizując upoważnienie zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1 ustawy, winna uwzględnić powyższe regulacje ustawowe, co obejmuje w szczególności zakaz ich modyfikowania. Tymczasem rada w kwestionowanych przepisach § 5 pkt 3 oraz § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały w sposób odmienny od ustawodawcy określiła okres, za jaki należy brać pod uwagę wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu. Rada ustaliła bowiem, że jest to: „(...) dochód (...) w okresie trzech miesięcy poprzedzających kwalifikację wniosków”, podczas gdy zgodnie z art. 21b ust. 1 ustawy osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego „w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji”. Postanowienia § 5 pkt 3 oraz § 7 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały zostały zatem wydane przez radę z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 w związku z art. 21b ust. 1 ustawy, co rodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia.

W § 7 ust. 2 uchwały rada uregulowała kwestie dotyczące pomieszczeń tymczasowych. W pkt 1 tego przepisu przyjęto, że „tymczasowe pomieszczenia przeznacza się dla osób, wobec których wszczęto egzekucję na podstawie prawomocnego wyroku sądowego, w których orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkalnych, bez prawa do najmu socjalnego lokalu lub lokalu zamiennego”. Zauważyć należy, że krąg podmiotów, z którym zawiera się umowę najmu tymczasowego pomieszczenia, określony został ustawowo. W myśl art. 25c ustawy „umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się z osobą, wobec której wszczęto egzekucję na podstawie tytułu wykonawczego, w którym orzeczono obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, bez prawa do najmu socjalnego lokalu lub lokalu zamiennego, z uwzględnieniem art. 25d”. W powołanym art. 25d ustawy określono z kolei

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

przypadki, w jakich dłużnikowi nie przysługuje prawo do tymczasowego pomieszczenia. Porównując treść obu regulacji, tj. § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały oraz art. 25c ustawy, stwierdzić należy, że rada dokonała niedozwolonej modyfikacji wskazanego przepisu ustawy. Omawiana uchwała jest aktem prawa miejscowego, z którego istoty, jak już to wcześniej wyjaśniono, wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stwierdzone uchybienie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, tj. art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 w związku z art. 25c ustawy, skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności obarczonego nim przepisu § 7 ust. 2 pkt 1 uchwały.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi ponadto przepis § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały, w myśl którego „dopuszcza się przedłużenie umowy najmu zajmowanego tymczasowego pomieszczenia pod warunkiem, że osoba nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy, zgodnie z art. 23 pkt 2 i 3 ustawy”.

Ustawodawca przesądził, że „umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy” (art. 25b ustawy), jak również dopuścił możliwość jej przedłużenia po upływie oznaczonego w niej czasu na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Zgodnie bowiem z art. 25e ustawy do najmu tymczasowych pomieszczeń stosuje się odpowiednio przepisy m.in. art. 23 ust. 3 i 4. W myśl natomiast art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy „umowę najmu socjalnego lokalu można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy”. W ocenie organu nadzoru uregulowanie powyższej kwestii w ustawie wyklucza kompetencję uchwałodawczą prawodawcy miejscowego w tym zakresie. W szczególności modyfikacja przepisów rangi ustawowej, dokonana bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy, winna być zakwalifikowana jako istotne naruszenie prawa (normy kompetencyjnej, a także konstytucyjnych warunków praworządności i legalności aktów prawa miejscowego), skutkujące nieważnością wadliwych przepisów aktu prawa miejscowego. Za taki właśnie wadliwy przepis uznać należy regulację § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały, która w sposób bezprawny modyfikuje treść art. 23 ust. 3 w związku z art. 25e ustawy, a ponadto zawiera błędne odwołanie do nieistniejących w art. 23 ustawy jednostek redakcyjnych, tj. pkt 2 i 3.

W § 10 ust. 1 uchwały rada określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. W ocenie organu nadzoru, przyjęcie przez radę, że takim kryterium jest sytuacja, gdy „obowiązek dostarczania lokalu wynika z wyroku sądowego” (§ 10 ust. 1 pkt 6 uchwały), nie znajduje uzasadnienia prawnego. Przepis ten nawiązuje do art. 14 ustawy, w którym uregulowano kwestie wyroków nakazujących opróżnienie lokalu. W wyroku takim, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy, „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”. Jak słusznie zauważył

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

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 kwietnia 2018 r. (sygn. akt III SA/Łd 106/18, CBOSA): „Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radom gmin 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 jest dla art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy przepisem szczególnym, w tym sensie, że wyłącza stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 w stosunku do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku Sądu. Żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji pozwalającej na przyjęcie, że osoby eksmitowane wyrokiem sądowym lub osoby z przyznanym przez Sąd lokalem socjalnym mają być w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w stosunku do innych osób oczekujących na lokal socjalny. Nie ma więc, żadnych podstaw do dedukowania delegacji dla organów samorządu do stworzenia takiej reguły w postaci przepisu prawa miejscowego. Przepis Uchwały określający zasadę pierwszeństwa w uzyskaniu lokalu socjalnego z uwagi na legitymowanie się wyrokiem eksmisyjnym jest więc niezgodny z prawem podobnie jak przepis statuujący taką zasadę z uwagi na przyznanie prawa do lokalu socjalnego przez Sąd”. Powyższe pozwala przyjąć, że przepis § 10 ust. 1 pkt 6 uchwały został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy, co uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W rozdziale 6. uchwały rada unormowała kwestie dotyczące zamiany lokali. W § 11 ust. 4 rada postanowiła, że „koszty związane z remontem lokali stanowiących przedmiot zamiany obciążają przyszłych najemców, bez możliwości dochodzenia od Gminy Miejskiej Koło zwrotu poniesionych nakładów”. Z kolei przepis § 12 ust. 2 stanowi: „Najemcy wnoszący o zamianę dotychczas zajmowanego lokalu, którym Burmistrz Miasta wyraził zgodę na dokonanie zamiany na lokal wolny, będący aktualnie w jego dyspozycji, zobowiązani są przekazać swoje lokale do dyspozycji Burmistrza w stanie niepogorszonym i wolnym od osób i rzeczy. Ponadto zobowiązani są do złożenia oświadczenia, że przydzielony im lokal wyremontują z własnych środków i we własnym zakresie, a w przyszłości nie wystąpią do Gminy o zwrot poniesionych wydatków i nakładów”.

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienia uchwały nie dają się pogodzić z regulacjami ustawowymi zawartymi w art. 6a – 6f ustawy. W powołanych przepisach ustawodawca określił obowiązki wynajmującego (art. 6a) i najemcy (art. 6b), w tym związane z utrzymaniem i naprawą lokalu, jak również naprawą i konserwacją poszczególnych elementów wyposażenia lokalu i pomieszczeń przynależnych. Zasadą jest, że na najemcy ciąży obowiązek naprawy i konserwacji elementów wyposażenia wymienionych enumeratywnie w art. 6b ust. 2 ustawy. Z kolei wynajmujący jest obowiązany m.in. do zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń związanych z budynkiem umożliwiającym najemcy korzystanie z wody, paliw gazowych i ciekłych, ciepła, energii elektrycznej, dźwigów osobowych oraz innych instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie lokalu i budynku określone odrębnymi przepisami (art. 6a ust. 1 ustawy). W razie oddania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, wynajmujący jest obowiązany wymienić zużyte elementy wyposażenia lokalu (art. 6a ust. 2 ustawy).

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 obowiązków wynajmującego należy też dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy (art. 6a ust. 3 pkt 3 ustawy). Stosownie do zapisów art. 6c ustawy przed wydaniem lokalu najemcy strony sporządzają protokół, w którym określają stan techniczny i stopień zużycia znajdujących się w nim instalacji i urządzeń. Protokół stanowi podstawę rozliczeń przy zwrocie lokalu. Zgodnie z art. 6d ustawy najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu. Prawa i obowiązki stron po zakończeniu najmu wskazane zostały w art. 6e ustawy, przy czym ustawodawca wprowadził też stosowne reguły dotyczące rozliczeń. Jak stanowi art. 6e ust. 1 ustawy, po zakończeniu najmu i opróżnieniu lokalu najemca jest obowiązany odnowić lokal i dokonać w nim obciążających go napraw, a także zwrócić wynajmującemu równowartość zużytych elementów wyposażenia technicznego, wymienionych w art. 6b ust. 2 pkt 4, które znajdowały się w lokalu w chwili wydania go najemcy. Jeżeli najemca w okresie najmu dokonał wymiany niektórych elementów tego wyposażenia, przysługuje mu zwrot kwoty odpowiadającej różnicy ich wartości między stanem istniejącym w dniu objęcia lokalu oraz w dniu jego opróżnienia. Należne kwoty oblicza się według cen obowiązujących w dniu rozliczenia. Z kolei w art. 6e ust. 2 ustawy przyjęto zasadę, że wynajmujący może żądać usunięcia ulepszeń wprowadzonych przez najemcę z naruszeniem art. 6d i przywrócenia stanu poprzedniego, jeżeli nie naruszy to substancji lokalu, albo ulepszenia zatrzymać za zwrotem ich wartości uwzględniającej stopień zużycia według stanu na dzień opróżnienia lokalu. Z przepisu art. 6f ustawy wynika, że jedynie w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e.

W ocenie organu nadzoru powyższe przepisy ustawy wykluczają przyjęcie w akcie prawa miejscowego zasady obciążania przyszłych najemców kosztami wszelkich remontów, bez możliwości dochodzenia od gminy (jako wynajmującego) zwrotu poniesionych wydatków i nakładów, jak również obowiązku składania na tę okoliczność stosownego oświadczenia, tak jak uczyniła to rada w kwestionowanych zapisach § 11 ust. 4 oraz § 12 ust. 2 zdanie drugie uchwały. To z powołanych przepisów ustawy wynika, jakie obowiązki w zakresie napraw i konserwacji obciążają wynajmującego i najemcę, także po zakończeniu najmu, i na jakich zasadach należy je rozliczać. Należy mieć również na względzie, że wprowadzanie w lokalu ulepszeń może odbywać się tylko za zgodą wynajmującego i tylko na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu (art. 6d ustawy). Przepisy te w odniesieniu do najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy są bezwzględnie obowiązujące (art. 6f ustawy, *a contrario*). Skoro wskazanych w art. 6a-6e praw i obowiązków nie mogą w sposób odmienny ustalić nawet strony w umowie najmu, to tym bardziej kompetencji do kształtowania przepisów w tym zakresie nie sposób przypisać radzie gminy jako prawodawcy miejscowemu. Kwestionowane przepisy uchwały zostały zatem podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i

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

ust. 3 ustawy, a jednocześnie z istotnym naruszeniem art. 6a-6f ustawy, co czyni koniecznym orzeczenie ich nieważności.

W myśl § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały „Burmistrz Miasta Koła, po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej może postanowić o skreśleniu z obowiązujących wykazów osób, które (...) odmówią zawarcia umowy najmu dwóch kolejno wskazanych lokali bez podania uzasadnionej przyczyny odmowy”. Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 czerwca 2011 r. (sygn. akt II SA/Go 269/11, CBOSA) 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 zakresłone 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 nieuzasadnionym 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 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); wszystkie powołane wyroki opublikowane w CBOSA.

W ocenie organu nadzoru uchwała zawiera także przepisy, względem których należało postawić zarzut istotnej obrazy zasad przyzwoitej legislacji.

Przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego, tak by wynikało z niego, kto, w

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

jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, CBOSA).

Powyższe reguły redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego wynikają z „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, w szczególności § 6 i § 25 w związku z § 143 ZTP, ale również z ogólnej zasady określoności przepisów prawnych, ukształtowanej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wyprowadzonej przez ten Trybunał m. in. z klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Wspomniana zasada wymaga, aby przepisy prawa były jasne, to znaczy precyzyjne i komunikatywne. Wymogu tego z pewnością nie spełniają przepisy § 4 ust. 1 pkt 6 i pkt 9, § 12 ust. 1 pkt 2 oraz § 13 ust. 2 uchwały.

W § 4 ust. 1 pkt 6 przyjęto, że „ilekroć w uchwale jest mowa o (...) liście mieszkaniowej - należy przez to rozumieć wykaz osób uprawnionych do przydziału lokalu i zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas oznaczony”. Tymczasem zauważyć należy, że w uchwale rada nie posługuje się wskazanym określeniem, a ponadto jego definicja budzi wątpliwości w świetle art. 20 ust. 2 ustawy. W myśl tego przepisu lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali będących przedmiotem najmu socjalnego i lokali, o których mowa w ust. 3 (tj. lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy), mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 9 uchwały „ilekroć w uchwale jest mowa o (...) umowie najmu socjalnego lokalu - należy przez to rozumieć umowę najmu lokalu, o której mowa w art. 22 ustawy, zawartą przez 21 kwietnia 2019 r.”. W ocenie organu nadzoru istotne wątpliwości interpretacyjne tego przepisu budzi użyty w nim zwrot: „zawartą przez 21 kwietnia 2019 r.”. Jego wyeliminowanie z obrotu prawnego pozostawi wskazaną regulację jasną i czytelną.

Stosownie do zapisów § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały „Burmistrz Miasta, w przypadku dysponowania wolnym lokalem mieszkalnym wchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Koło może wyrazić zgodę najemcy lokalu komunalnego na zamianę takiego lokalu w następujących przypadkach, gdy: (...) najemca zajmujący lokal o niskim standardzie wyposażenia może ubiegać się o jego zamianę na wolny lokal o wyższym standardzie wyposażenia pod warunkiem, że nie zalega w opłatach czynszowych oraz uzyskiwany dochód pozwoli mu na utrzymanie takiego lokalu, tj. spełnia warunki dochodowe określone w niniejszej uchwale do zawarcia umowy najmu”. W ocenie organu nadzoru na niejasność przepisu wpływa użyty w nim zwrot: „tj. spełnia warunki dochodowe określone w niniejszej uchwale do zawarcia umowy najmu”. Kryteria dochodowe uprawniające do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, rada określiła w cytowanym już wcześniej § 5 pkt 3 uchwały. Zauważyć należy, że w przepisie tym określona została

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

maksymalna wysokość dochodu („średni miesięczny dochód (...) nie przekracza”), co oznacza, że przesłankę tę spełniać będą także osoby, których dochód jest rażąco niski, a nawet osoby pozbawione jakichkolwiek dochodów, co zresztą pozostaje w zgodzie z duchem ustawy i nałożonym na gminy obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Trudno zatem przyjąć, aby odwołanie do tak ustalonych w uchwale „warunków dochodowych do zawarcia umowy najmu” miało gwarantować, że uzyskiwany dochód pozwoli na utrzymanie lokalu o wyższym standardzie. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności budzącego wątpliwości interpretacyjne zwrotu: „tj. spełnia warunki dochodowe określone w niniejszej uchwale do zawarcia umowy najmu”, zawartego w § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały.

W § 13 ust. 2 uchwały rada postanowiła, że „nie zezwala się na dokonywanie zamiany, gdy naruszałoby to zasady współżycia społecznego lub nie jest uzasadniony interes Miasta Koła”. W ocenie organu nadzoru, o ile odwołanie do klauzuli generalnej „zasad współżycia społecznego” nie budzi wątpliwości z uwagi na jej powszechny charakter, o tyle akceptacji nie może uzyskać użyty w tym przepisie zwrot: „uzasadniony interes Miasta Koła”. Jest to określenie nieostre, niejednoznaczne, pozwalające na dowolną interpretację postanowień uchwały, a w konsekwencji mogące doprowadzić do odmiennego stosowania zasad i warunków unormowanych w uchwale w stosunku do podmiotów znajdujących się w identycznej sytuacji faktycznej. Niewątpliwie kwestionowany zwrot otwiera zbyt szerokie pole do interpretacji omawianego warunku zamiany lokali. Z tej przyczyny użycie tego określenia nie znajduje uzasadnienia w świetle § 155 ust. 1 ZTP („Jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi, klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia”), jak również w świetle konstytucyjnej zasady określoności przepisów prawa.

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, 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.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

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

Otrzymują:
Rada Miejska w Kole
Burmistrz Miasta Koła

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