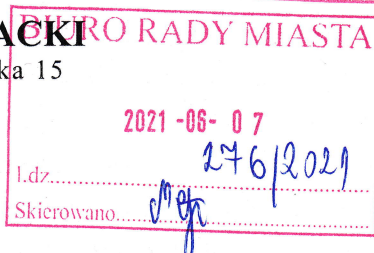


**WOJEWODA PODKARPACKI**

35-959 Rzeszów, ul. Grunwaldzka 15

P-II.4131.2.121.2021

2/07
Skonfig

Rzeszów, 2021-06-02

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2020r. poz. 713 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XLII/349/21 Rady Miasta Sanoka z dnia 27 kwietnia 2021r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Sanoka w części dotyczącej: § 2 pkt 6, § 5 ust.1 we fragmentach: „stale”, „co najmniej przez okres 5 lat do chwili jego śmierci”, „i nie mają tytułu prawnego do innego lokalu położonego na terenie Gminy lub w pobliskiej miejscowości”, §5 ust.2 we fragmentach: „stale”, „jeśli zamieszkiwały z najemcą przez okres co najmniej 5 lat do chwili opuszczenia przez niego lokalu i nie mają tytułu prawnego do innego lokalu znajdującego się na terenie Gminy lub w pobliskiej miejscowości”, §7 ust. 1 pkt 1, §8, §9 ust.1,2 i 4, §13 ust.4 we fragmencie: „w kolejności wynikającej z ilości punktów przyznanych wnioskowi na podstawie kwestionariusza kwalifikacji punktowej warunków socjalno-mieszkaniowych, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały”, ust.11- 13, §15, §18 ust.2 pkt1 lit. a-c we fragmentach: „-wysokość obniżki 15%”, „-wysokość obniżki 10%”, „-wysokość obniżki 5%” §18 ust.2 pkt 2 lit. a-c we fragmentach: „-wysokość obniżki 15%”, „-wysokość obniżki 10%”, „-wysokość obniżki 5%” oraz załącznika do uchwały

UZASADNIENIE

W dniu 27 kwietnia 2021r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XLII/349/21 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Sanoka. Przedmiotową uchwałę została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 maja 2021r.

Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020r. poz. 611), zwanej dalej ustawą tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. 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). Jedną z takich form jest podjęcie przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 ustawy rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (pkt 1) oraz 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 (pkt 2). Stosownie zaś do art. 21 ust. 3 powołanej ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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 lokal w innych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas oznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostawały 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.

Powyższy przepis oznacza, 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. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Podkreślić jednak należy, iż organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma nieograniczonej swobody w tworzeniu przepisów prawa miejscowego do których należą przepisy uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Wszelkie normy prawa miejscowego muszą być bowiem zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej.

Po dokonaniu analizy przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że część postanowień uchwały oraz załącznik do uchwały, którym jest „Kwestionariusz kwalifikacji punktowej warunków socjalno-mieszkaniowych” naruszają przepisy prawa, w tym przepisy powołanej wyżej ustawy.

I tak, wynikający z przytoczonego wyżej art. 21 ust. 3 ustawy zakres upoważnienia nie obejmuje umocowania Rady do formułowania własnych definicji pojęć na potrzeby stanowiących przepisów w uchwale. Zgodnie z §149 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r.

poz.283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Ustawa posługuje się pojęciem „wspólnoty samorządowej” (art.2 ust.1 pkt 10, art.4 ust.1 ustawy.). W kontekście wyżej przywołanego §149 rozporządzenia organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego nie jest zatem uprawniony do definiowania pojęcia „członków wspólnoty samorządowej” bez wyraźnej delegacji ustawowej. Pojęcie wspólnoty samorządowej jest zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (por. wyrok WSA w Łodzi z 28 marca 2018r. sygn. akt: III SA/Łd 86/18)”. Należy podnieść, że jedynym ustawowym wymogiem uprawniającym do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu jest fakt bycia członkiem danej społeczności, a więc pozostawania mieszkańcem danej gminy bez względu na planowany czas trwania tego zamieszkiwania oraz innego rodzaju kryteria. WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 23 lutego 2011r., sygn. akt II SA/Go 1/11 podkreślił, że „Mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z tego przepisu, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy niemający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody.” Tymczasem w §2 pkt 6 uchwały zawarto zapis, w myśl którego: „Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: członkach wspólnoty samorządowej – należy przez to rozumieć osoby zamieszkujące na terenie Gminy z zamiarem stałego pobytu. Tym samym przyjęta w §2 pkt 6 uchwały definicja członka wspólnoty samorządowej gminy, który w myśl kolejnych zapisów uchwały (§3 pkt 1) może ubiegać się o zawarcie umowy najmu rażąco narusza normę z art. 4 ust. 1 ustawy.

W myśl §5 ust.1 uchwały: „Osoby, które stale zamieszkiwały z najemcą co najmniej przez okres 5 lat do chwili jego śmierci i nie należą do kręgu osób wstępujących w stosunek najmu z mocy prawa oraz spełniają kryterium dochodowe, o którym mowa w §3 pkt 3 i nie mają tytułu prawnego do innego lokalu, położonego na terenie Gminy lub w pobliskiej miejscowości, mogą ubiegać się o najem tego lokalu, z zastrzeżeniem ust. 4.” Następnie ust. 2 w §5 uchwały stanowi, że: „Osoby, które stale zamieszkiwały z najemcą w lokalu i pozostały w tym lokalu po opuszczeniu go przez najemcę oraz spełniają kryterium dochodowe, o którym mowa w §3 pkt 3, mogą ubiegać się z zastrzeżeniem ust. 4 o najem tego lokalu, jeśli zamieszkiwały z najemcą przez okres co najmniej 5 lat do chwili opuszczenia przez niego lokalu i nie mają tytułu prawnego do innego lokalu znajdującego się na terenie Gminy lub w pobliskiej miejscowości.”

Powyższe postanowienia uchwały w zakresie dotyczącym ustanowienia dodatkowych i innych niż określone w ustawie kryteriów uprawniających do zawarcia umowy najmu lokalu przez osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy są nieuprawnione . Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 28 marca 2018r. sygn. akt: III SA/Łd 86/18 wskazał, że mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na

teren tej gminy. Jak wynika z kolei z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy nie mający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody. Sąd w przywołanym wyżej wyroku wskazał następnie, że „W myśl art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w 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 2 lat i nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu oraz braku możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych 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 2-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą (przed jego śmiercią, bądź opuszczeniem przez niego lokalu) nie ma oparcia w przepisach prawa. Rada, realizując przypisane gminie zadanie własne "tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej" nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, kwalifikować do grona tejże wspólnoty osoby legitymujące się określonym czasem trwania zamieszkiwania. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy”. Stąd też należy ocenić jako nieuprawnione uregulowanie zawarte w §5 ust.1 uchwały w zakresie nałożenia obowiązku spełniania dodatkowego kryterium warunkującego zawarcie umowy najmu przez osoby, które pozostały w lokalu po śmierci najemcy i nie wstąpiły w stosunek najmu z mocy prawa, którym jest stałe zamieszkiwanie z najemcą co najmniej przez okres 5 lat do chwili jego śmierci. Analogicznie, nieuprawnionym jest zawarcie w §5 ust. 2 uchwały zapisu odnośnie nałożenia obowiązku spełniania niewynikającego z ustawy kryterium, od którego uzależniono zawarcie umowy najmu lokalu przez osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę, jakim jest stałe zamieszkiwanie z najemcą przez okres co najmniej 5 lat do chwili opuszczenia przez niego lokalu.

Z przepisów ustawy nie wynika również, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w każdej formie, mogło być uzależniane od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntowało się już stanowisko, w świetle którego niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu (por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 102/12, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 2005/12, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt III SA/Kr 1071/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 827/11, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2790/13). Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego ustawodawca przypisał bowiem jedynie przypadkowi zawierania 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. Zatem, 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 należy stwierdzić, że przepisy §5 ust.1 i ust. 2 uchwały zamieszczone w Rozdziale 2 dotyczącym najmu lokali na czas nieoznaczony zawierają nieuprawnione ograniczenie podmiotowe w rozpoznawaniu merytorycznie wniosku o przyznanie pomocy mieszkaniowej, którą jest najem lokalu na czas nieoznaczony z uwagi na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.

Za niezgodny z przepisami ustawy należy ocenić także zapis w § 7 ust.1 pkt 1 uchwały, w myśl którego pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom, które nabyły uprawnienie do najmu socjalnego lokalu na podstawie wyroku sądu. I tak, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2019r. sygn. akt: III SA/Łd 82/19 wskazano, że cyt.: „§ 9 pkt 1, w którym Rada (...) przyznała pierwszeństwo zawarcia umowy lokalu socjalnego na czas oznaczony osobom uprawnionym do jego otrzymania na podstawie wyroku sądowego, wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Obowiązek dostarczania takim osobom lokali socjalnych uregulowany jest bowiem w art. 14 ust. 1 tejże ustawy. Jak słusznie zauważył przy tym skarżący, przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowią odrębne podstawy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym prezentowane jest przy tym stanowisko, że kreowane przez gminę w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, nie mogą zawęźać granic ustawowego obowiązku wynikającego z ww. art. 14 tej ustawy. W sytuacji, gdy nie istnieją regulacje wskazujące, aby osoby eksmitowane, 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. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 7 lutego 2013 roku (sygn. akt IV SA/Po 1133/12, Teza numer 2, Lex numer 1287187) wskazał, że przepis uchwały określający zasady pierwszeństwa w uzyskaniu lokalu socjalnego z uwagi na legitymowanie się wyrokiem eksmisyjnym jest sprzeczny z prawem. W wyroku tutejszego Sądu z dnia 28 marca 2018 r. sygn. III SA/Łd 86/18 podkreślono, iż przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów nie dają podstaw do ustalania przez rady gminy pozaustawowych kryteriów udostępniania mieszkańcom lokali komunalnych w drodze najmu w sposób dowolny. Przepis uchwały, ustalający że w pierwszej kolejności zawierane mają być umowy najmu lokali socjalnych z osobami, którym sąd nakazał opróżnienie lokalu i orzekł o ich uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, dyskryminuje osoby w nim nie wymienione i narusza zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa, przewidzianą w art. 32 Konstytucji RP (orzeczenie dostępne - podobnie jak pozostałe przywołane w niniejszym uzasadnieniu wyroki - na stronie CBOSA). Również w wyroku z dnia 29.05.2014 r. sygn. III SA/Łd 287/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził, iż zasadny jest wniosek o stwierdzenie nieważności zapisu uchwały rady gminy, regulującego pierwszeństwo w

wynajmowaniu lokali osobom, zobowiązanym do opuszczenia i opróżnienia lokali na podstawie prawomocnego wyroku sądu(...). Zdaniem Sądu regulacja tego przepisu uchwały, w istocie bez żadnego uzasadnienia prawnego, ogranicza realizację przez gminę ustawowego obowiązku dostarczania lokali socjalnych na podstawie art. 14 ust. 1 zd. 2 ustawy, co w rezultacie prowadzi do ograniczenia ustawowego obowiązku przez akt prawa miejscowego. 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 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. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby eksmitowane, 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."

Podzielając przedstawione powyżej stanowisko należało zatem zakwestionować unormowanie zawarte w §7 ust.1 pkt 1 uchwały, dotyczące pierwszeństwa zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługującego osobom, które nabyły uprawnienie do najmu takiego lokalu na podstawie wyroku sądu.

Przepisy stanowione przez radę gminy nie mogą wkraczać w materię regulowaną aktami znajdującymi się ponad aktem prawa miejscowego w hierarchii źródeł prawa. Uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Sanoka jest zaś aktem prawa miejscowego, zaliczanym przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Jako akt prawa miejscowego powinien zatem odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. Przepis art. 94 Konstytucji stanowi, iż organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, iż nie mogą normować materii już uregulowanych aktami wyższego rzędu, nadto, nie mogą naruszać granic delegacji ustawowej. Należy także zwrócić uwagę, iż zgodnie z przepisem §137 w związku z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów prawnych. Powtarzanie lub modyfikacja regulacji ustawowych albo rozporządzeń przez przepisy gminne jest niedopuszczalna, gdyż godzi w zasadę przyzwoitej legislacji i może mieć charakter dezinformujący. Tymczasem przepis §8 uchwały, w którym postanowiono, że umowę najmu zawiera się na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata reguluje materię unormowaną w art.23 ust.1 ustawy. Przepis § 9 ust.1 reguluje natomiast materię unormowaną w art. 23 ust.3 nie uwzględniając przy tym regulacji zawartej w zdaniu

drugim ust.3 wskazanego przepisu ustawy. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że skonkretyzowanie w przepisie uchwały maksymalnego okresu, na jaki mają być zawierane umowy najmu socjalnego stanowi w istocie wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego. W tym miejscu wypada przytoczyć treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2019r. sygn. akt: III SA/ Łd 82/19, w którym wskazano, że „, problematyka dotycząca czasu, na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego i jego przedłużenia uregulowana jest w art. 23 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. W myśl ust. 1 tego artykułu umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Z kolei zgodnie z ust. 3 umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2. Z powyższego wynika zatem, iż ustawodawca nie przyznał radzie gminy żadnych kompetencji w zakresie ustalania okresu, na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego. Długość okresu, na jaki ma być zawarta taka umowa ustalają (...) strony umowy tj. najemca i organ wykonawczy gminy. Uprawnienia organu wykonawczego gminy w tym zakresie wynikają bowiem z przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym oraz z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...) przewidującym, iż gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt. Sąd rozpoznający niniejszą sprawę podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 8.05.2013r., (sygn. akt IV SA/Po 149/13), zgodnie z którym władcze uregulowanie przez radę gminy długości obowiązywania umowy najmu stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię prawa cywilnego, bowiem jest interwencją w uprawnienie stron do ustalenia treści łączącego je stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym. Jest również działaniem organu wykraczającym poza granice upoważnienia ustawowego. Uregulowanie przyjęte przez Radę (...) wkracza w kompetencje organu wykonawczego, istotnie naruszając przepisy prawa ustrojowego, zwłaszcza art. 30 ust 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lipca 2016 roku, sygn. akt IV SA/Gl 216/16).”

W §9 ust.2 uchwały zawarto unormowanie, w myśl którego „Odmawia się przedłużenia umowy najmu socjalnego lokalu na następny okres, jeżeli najemca lub osoby z nim zamieszkujące wykraczały przeciwko porządkowi domowemu lub używały lokalu w sposób sprzeczny z umową lub niezgodnie z przeznaczeniem, dopuszczając do powstania szkód w lokalu lub częściach wspólnych w budynku.”

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2013 r. sygn. akt: I OSK 128/13 stwierdził, że: „Rada gminy nie jest uprawniona do określania kryteriów wykluczających osoby spełniające warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy z grona członków wspólnoty gminnej, którzy są uprawnieni do ubiegania się o wynajęcie lokalu gminnego. "Warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy", o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 3 należy rozumieć jako warunki faktyczne zamieszkiwania takie jak powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny czy ilość osób

korzystających z lokalu, a nie okoliczności prawne związane z lokalem i wnioskodawcą. Oczywistym jest, że zawarte w art. 21 ust. 3 ustawy określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy powinna regulować wszystkie wskazane w art. 21 ust. 3 zagadnienia, a ponadto zawierać może inne, dodatkowe postanowienia związane z wynajmowaniem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jednakże upoważnienie ustawowe nie może być interpretowane w sposób dopuszczający możliwość regulacji przez radę gminy omawianej materii w sposób dowolny, naruszający nie tylko ustawę o ochronie praw lokatorów, ale także normy konstytucyjne - art. 2, art. 7, art. 32 Konstytucji RP (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 17 listopada 2004 r., OSK 883/04, z dnia 15 kwietnia 2008 r., I OSK 82/08, z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 732/10 i z dnia 29 września 2011 r. I OSK 1126/11). Powyższe uwagi trzeba odnieść także do §9 ust. 4 uchwały, w którym postanowiono, że dwukrotna odmowa przyjęcia oferty zawarcia umowy najmu socjalnego innego lokalu skutkuje odmową zawarcia na następny okres umowy najmu socjalnego lokalu dotychczas zajmowanego." W odniesieniu do tej regulacji wskazać ponadto należy na obowiązujący przepis art. 23 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym 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 razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającą zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu, stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu wskazał w wyroku z dnia 25 marca 2013r. sygn. akt: II SA/Op 75/13, że cyt.: „Skoro ustawodawca w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przewidział, że umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy, to tym samym organy stanowiące gminy nie były i nie są uprawnione do wprowadzenia do uchwały innych wymogów niż ustawowe kryteria, uprawniające wnioskodawcę do ubiegania się o zawarcie z gminą umowy najmu lokalu socjalnego. Wskazana regulacja pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenia są nieuzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy możliwości starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Tą regulacją stworzono nieprawidłową sytuację, w której gmina faktycznie wymusi na uprawnionym przyjęcie lokalu spośród zaproponowanych lokali (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lutego 2011r., sygn. akt II SA/Go 898/10). Analogiczne uwagi należy odnieść także do przepisu §13 ust.13 uchwały zawierającego postanowienie, w myśl którego w przypadku dwukrotnej odmowy przyjęcia proponowanego lokalu osoba zostaje skreślona z listy mieszkaniowej. Stąd też uregulowanie zawarte w przepisach §9 ust.2 i 4 oraz §13 ust.13 uchwały należy zakwestionować jako nieuprawnione.

Zgodnie z art.21 ust.3 pkt 5 ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać: tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Z treści tego przepisu wynika, iż

rozpatrywanie i załatwianie wniosków o najem lokali powinno być poddane kontroli społecznej, a sposób tej kontroli należy określić w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Poddanie kontroli społecznej oznacza stworzenie odpowiednich gwarancji prawnych zapewniających udział czynnika społecznego w procesie kontroli przyznawania lokali mieszkalnych przez Gminę.

W §13 ust.2 uchwały zawarto postanowienie, w myśl którego wnioski o przydział lokalu z zasobu są rozpatrywane przez Komisję Mieszkaniową powołaną przez Burmistrza na podstawie dokumentów dołączonych do wniosku, protokołu z wizji lokalowej, informacji pozostających w dyspozycji Wydziału oraz danych pozyskanych od innych instytucji, w tym Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. W przepisach §13 ust. 4 i 5 uchwały wskazano następnie, że osoby spełniające kryteria określone w uchwale są umieszczane na projekcie listy mieszkaniowej w kolejności wynikającej z ilości punktów przyznanych wnioskowi na podstawie kwestionariusza kwalifikacji punktowej warunków socjalno-mieszkaniowych stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały. (§13 ust. 4). Celem zapewnienia kontroli społecznej projekt listy mieszkaniowej podawany jest do wiadomości publicznej przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta Sanoka na okres 14 dni. (§13 ust.5)

W myśl przytoczonych wyżej przepisów uchwały zadaniem Komisji Mieszkaniowej jest zatem rozpatrywanie złożonych wniosków o przydział lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy natomiast kontrolę społeczną rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali ma zapewniać podanie do wiadomości publicznej projektu listy mieszkaniowej przez wywieszenie na tablicy ogłoszeń. W kolejnych ust.11 i 12 przepisu § 13 uchwały zawarto jednakże unormowanie, które zwalnia z obowiązku zamieszczania na liście mieszkaniowej określonych osób, z którymi zostanie zawarta umowa najmu, wyłączając tym samym całkowicie poddanie społecznej kontroli spraw tych osób. W myśl bowiem §13 ust.11 Burmistrz może oddać w najem lokal mieszkalny w szczególnie uzasadnionych przypadkach, po uzyskaniu pisemnej i uzasadnionej opinii Komisji Mieszkaniowej osobie nie umieszczonej na liście, spełniającej kryteria określone w uchwale. Takie samo uprawnienie przyznano wobec wychowanka placówki opiekuńczo-wychowawczej, który nie ma możliwości powrotu do dotychczasowego lokalu położonego na terenie Gminy, jeżeli wniosek o najem lokalu złoży nie później niż w terminie 1 roku od opuszczenia placówki. Zgodnie zaś z kolejnym ust. 13 tego przepisu uchwały uprawnionymi do zawarcia umowy najmu lokalu bez uprzedniego umieszczenia na liście są osoby wymienione w przepisach §4 i w § 7 uchwały. Jednocześnie w uchwale nie wskazano innego sposobu poddania kontroli społecznej spraw osób, o których mowa w § 13 ust.11 i 12, co w ocenie organu nadzoru narusza przepis art.21 ust.3 pkt 5 ustawy. Tym bardziej, że takie pojęcia jak: „szczególnie uzasadnione przypadki” (§13 ust.11), czy „zdarzenia losowe”, których otwarty katalog zawarto w §7 pkt 2 uchwały (poprzez określenie „ w szczególności”) są niedookreślone, co stwarza zupełną swobodę organu wykonawczego w ich interpretowaniu. To do rady gminy należy natomiast określenie jasnych kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu oraz 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 kompetencji tej nie może scedować na inny organ, w tym na wójta (tu: Burmistrza Miasta) pozostawiając mu w

tym zakresie luz decyzyjny, pozornie ograniczony do „szczególnie uzasadnionych przypadków” oraz do „zdarzeń losowych”. Powyższe stanowisko jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1423/18 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „(...) Upoważnienie z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie obejmuje jednak powierzenia organowi wykonawczemu gminy dysponowania lokalami gminnymi z pominięciem jakichkolwiek kryteriów (...)” Należy także podnieść, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane w § 13 ust.11 i 12 uchwały unormowanie nie spełnia natomiast tych wymogów.

W § 15 ust.1 i 2 uchwały zawarto postanowienia uzależniające zawarcie umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu i określono wysokość tej kaucji. Stanowiąc powyższe przepisy organ gminy dokonał jednakże nieuprawnionej modyfikacji art. 6 ust. 1 i 2 ustawy zgodnie z którymi: Zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. (ust.1) Kaucji nie pobiera się, jeżeli umowa: 1) dotyczy najmu lokalu zamiennego lub najmu socjalnego lokalu; 2) jest zawierana w związku z zamianą lokalu, a najemca uzyskał zwrot kaucji bez dokonania jej waloryzacji (ust.2). W myśl przytoczonych przepisów ustawy ustawodawca wprowadził zatem możliwość uzależnienia zawarcia umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, wskazując nadto, że kaucja ta nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy. Z przepisu tego, ani też z unormowania stanowiącego podstawę podjęcia aktu w przedmiocie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nie wynika natomiast uprawnienie dla rady gminy do wprowadzenia sztywnej zasady uzależnienia zawarcia umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, ani też wskazania wysokości takiej kaucji, jak to uczyniła Rada w § 15 uchwały. Działanie takie narusza wyrażoną w art. 353¹ K.c. zasadę swobodnego kształtowania umów. Zgodnie z tym unormowaniem, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zatem, to najemca oraz dysponent mienia komunalnego, jakim z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym jest burmistrz (lub osoba przez niego upoważniona), jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu zagadnienia związane z obowiązkiem wniesienia kaucji zabezpieczającej oraz jej wysokością, działając w tym zakresie z uwzględnieniem art. 6 ustawy. Rada Miasta Sanoka, jako podmiot niebędący stroną potencjalnej umowy najmu, nie

może zaś narzucać stronom takiej treści umowy, w której arbitralnie decyduje o powyższych zagadnieniach, gdyż ustawodawca jej do tego nie upoważnia.

Poza delegację wykracza również przepis §18 ust.2 pkt 1 i 2 uchwały w zakresie ustalenia konkretnych wysokości obniżek czynszu. Materia ta jest właściwa dla odrębnej uchwały podejmowanej w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy i co należy podnieść jest już uregulowana w obowiązującej uchwale Nr II/9/18 Rady Miasta Sanoka z dnia 29 listopada 2018r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Sanoka w latach 2018-2022 (Dz. Urz. Woj. Podk. z 2019r., poz.66). Przepis art. 21 ust.3 w pkt 1 ustawy stanowi natomiast podstawę do określenia przez radę gminy wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu. Stąd też należało stwierdzić nieważność zapisów zawartych w §18 ust.2 pkt 1 lit. a-c i pkt 2 lit. a-c we fragmentach dotyczących określenia wysokości obniżek czynszu.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust.3 pkt 3 ustawy rada gminy powinna podjąć uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w której określi kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. I tak, w §4 uchwały zawarto postanowienie określające kryteria wyboru osób którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Natomiast w §7 uchwały określono kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. W § 13 ust.4 uchwały zawarto następnie postanowienie, z którego wynika że osoby spełniające kryteria określone w uchwale są umieszczane na projekcie listy mieszkaniowej w kolejności wynikającej z ilości punktów przyznanych wnioskowi na podstawie kwestionariusza kwalifikacji punktowej warunków socjalno-mieszkaniowych, stanowiącego załącznik do niniejszej uchwały. Następnie w ust.8 wskazano, że umowy najmu zawierane są według kolejności wynikającej z ostatecznej listy mieszkaniowej (...). W „Kwestionariuszu kwalifikacji punktowej warunków socjalno- mieszkaniowych” stanowiącym załącznik do uchwały zawarto z kolei tzw. „kryteria oceny warunków” wnioskodawcy, przypisując im jednocześnie określoną punktację, mającą przede wszystkim znaczenie dla ustalenia kolejności, w jakiej umowa z wnioskodawcą, przy wielości złożonych wniosków, byłaby zawierana. Tym samym, należy uznać, że zamieszczone w treści załącznika do uchwały kryteria oceny warunków wnioskodawcy, poprzez przypisanie im odpowiedniej punktacji będą decydować o pierwszeństwie zawarcia umowy. Należy jednak podnieść, że zawarcie w Kwestionariuszu, stanowiącym załącznik do uchwały innych kryteriów, z których wynika pierwszeństwo zawarcia umowy najmu, aniżeli wskazano w § 4 i 7 uchwały prowadzi do sytuacji, że regulacja dotycząca kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego jest niejasna i w ramach załącznika może być interpretowana całkowicie odmiennie niż w ramach uchwały. Jest to niedopuszczalne, bo nie można przecież tego samego interpretować w różny sposób i to w dodatku w ramach jednej uchwały. Przepisy uchwały nie precyzują także jakie zasady będą obowiązywały w sytuacji otrzymania jednakowej liczby punktów w kilku przypadkach. Gdyby zaś przyjąć, że wskazane w Kwestionariuszu kryteria to w istocie warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy to należy wskazać, że są tam zamieszczone także warunki „negatywne” o przyznanej ujemnej punktacji, do określenia

których Rada nie ma uprawnienia. Ponadto, zwrócenia uwagi wymaga, że w załączniku do uchwały nie powinno się zamieszczać treści merytorycznych, podstawowych. Zgodnie z przepisem §29 ust. 2 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016r. poz. 283) w załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym.

Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m.in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Stąd też, wobec zawarcia w załączniku do uchwały innych, aniżeli w § 4 i 7 uchwały kryteriów, na podstawie których byłyby ustalane osoby, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego należy zakwestionować treść załącznika do uchwały, jakim jest Kwestionariusz kwalifikacji punktowej warunków socjalno-mieszkaniowych.

Podkreślenia wymaga, że rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawy. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą wkraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Takie działanie należy uznać za istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego należało orzec jak na wstępie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

Otrzymują:

1. Burmistrz Miasta Sanoka
2. Przewodniczący Rady Miasta

Z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora
Wydziału Prawnego i Nadzoru