

Dokument elektroniczny**Miejsce i data sporządzenia dokumentu**

Katowice 2020-12-10

URZĄD MIEJSKI W KŁOBUCKU
Kancelaria Ogólna

Dane nadawcy

Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
40-032 Katowice
Katowice
Jagiellońska 25
Województwo: śląskie
Powiat: Katowice
Gmina: Katowice
NIP: 9541727830
Email: majewskae@katowice.uw.gov.pl

Dane adresata

Urząd Miejski w Kłobucku
42-100 Kłobuck
Kłobuck
11 Listopada 6
Województwo: śląskie
Powiat: kłobucki
Gmina: Kłobuck
NIP: 5741000792
Email: sekretariat@gminaklobuck.pl

Wpłynęło 2020-12-10
Peup 1929
L.dz.
Ilość załączników
Przekazano do załatwienia
Podpis

*Do wiadomości
Rozdru RM - 15.12.20
Jędrzej*

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Dotyczy: RM.0711.036.2020

Załączniki:

ZAWIADOMIENIEOWSZCZECIUPOSTEPOWANIA_NPII.4131.1.994.2020_1_LegalAct.zip
ZAWIADOMIENIEOWSZCZECIUPOSTEPOWANIA_NPII.4131.1.994.2020_2_akt.pdf

1.
2.

Dokument nie zawiera podpisu**Podpis elektroniczny**



ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 10 grudnia 2020 r.

NPII.4131.1.994.2020

Rada Gminy Miejska w Kłobucku

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020r. poz. 256 ze zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 293//XXVI/2020 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali i pomieszczeń wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kłobuck, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 611), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2020 roku Rada Miejska w Kłobucku podjęła uchwałę Nr 293//XXVI/2020 w sprawie zasad wynajmowania lokali i pomieszczeń wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kłobuck.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Miasta wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym i art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 listopada 2020 roku.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem 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.

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.

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

Tymczasem, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

W ocenie organu nadzoru uchwała nie określa wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w podnajem lokalu na czas nieoznaczony. Rada wprawdzie przyjęła regulacje Rozdziału 2 uchwały, zatytułowanego: *Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu*, jednakże w treści tychże regulacji brak odniesienia wysokości dochodu do oddania w podnajem lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony. Odniesienia takiego również brak w pozostałych przepisach kwestionowanej uchwały.

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

W § 1 ust. 1 pkt 5 uchwały – bez stosownego upoważnienia – dokonana została modyfikacja definicji ustawowej *pobliskiej miejscowości* – definicja zawarta została w art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada wskazała czas trwania umowy najmu lokalu mieszkalnego, w § 2 ust. 3 uchwały Rada rozstrzygnęła o okresie, na jaki oddawane są w najem lokale socjalne oraz podjęła regulację dotyczącą opróżnienia lokalu oraz przekazania go do dyspozycji wynajmującego, a w § 2 ust. 4 uchwały wskazała okres, na jaki winna być zawarta umowa najmu pomieszczenia tymczasowego. Należy wskazać, iż ustawodawca odpowiednio w art. 20 ust. 2, art. 23 ust. 1 oraz w art. 25b ustawy wskazał czas trwania wskazanych wyżej umów, dlatego określenie przez Radę czasu trwania tych umów uznać należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Jednocześnie zaznaczyć wymaga, że organem uprawnionym do zawierania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Zatem to organ wykonawczy gminy oraz przyszły najemca lokalu, jako strony stosunku cywilnoprawnego, którego przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy, są uprawnieni na zasadach równorzędności stron do określenia okresu, na jaki zostanie zawarta umowa, mając na uwadze treść powyższych przepisów ustawy. W wyroku z dnia 20 grudnia 2013r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt IV SA/Wr 647/13, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) stwierdził, że „ustalenie przez Radę arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy”.

Poza delegację wykracza również przepis § 8 ust. 21 uchwały wskazujący że *Umowy najmu lokali zawiera Dyrektor Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej w Kłobucku*.

W § 2 ust. 7 pkt 1 i 2 uchwały w zakresie sformułowania: *do wysokości 50% obniżki czynszu*, oraz *do wysokości 70 % obniżki czynszu* i § 2 ust. 8 i 9 uchwały – jako wykraczające poza zakres upoważnienia ustawowego określonego w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Materia regulowana w tym unormowaniu (dotycząca warunków obniżki czynszu) jest właściwa dla uchwały podejmowanej w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Regulacje § 4 uchwały pozostają w sprzeczności z art. 4 ust. 2 ustawy, z której wynika, iż o prawie do zawarcia umowy najmu lokalu, który nie jest lokalem socjalnym, decyduje brak zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, z uwagi na warunki zamieszkiwania oraz wysokość dochodu. Zatem wprowadzanie przepisem § 4 uchwały innych wymogów jest niedopuszczalne.

Natomiast regulacje § 5 uchwały modyfikują przepisy art. 23 ustawy. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy, 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. Sytuację uzasadniającą zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego określa art. 23 ust. 2 ustawy, wskazujący iż umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1. Przepis art. 23 ust. 3 ustawy, zdanie drugie stanowi dodatkowo, że 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. Umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta wyłącznie na czas oznaczony, a wyszczególnione w przepisie art. 23 ust. 2 te same ustawy, przesłanki zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego stanowią katalog, który nie może być interpretowany rozszerzająco.

Za niezgodne z prawem należy także uznać postanowienie § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, na mocy którego Rada przyznała pierwszeństwo najmu lokalu socjalnego osobom, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego. W świetle utrwalonego już orzecznictwa sądów administracyjnych, przepis uchwały przyznający w tej sytuacji pierwszeństwo jest sprzeczny z prawem (wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2013 r., sygn. IV SA/PO 1132/12, wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2014 r., sygn. III SA/Łd 287/14). Takie działanie Rady wykracza bowiem poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, gdyż przepisy tej ustawy nie dają podstaw do określenia takiego pierwszeństwa. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w przywołanym wyżej wyroku, "Przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 ustawy, wyznaczają granicę obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych. Kreowane natomiast przez gminę w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, nie mogą zawężać granic tego ustawowego obowiązku. 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. 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 pierwszeństwa."

W § 8 ust. 1 pkt 3 uchwały Rada wskazała, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy wynajmowane są na pisemny wniosek, który powinien zawierać oświadczenie o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Organ nadzoru wskazuje, że z przepisów ustawy nie wynika, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w każdej formie, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu. Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierana przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego, co wynika z art. 23 ust. 2 ustawy. Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę na stosowanie takiego kryterium tylko w przypadku zawierania umowy najmu lokalu socjalnego wyklucza zatem jego rozszerzanie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Nawet, gdy wnioskodawca posiada tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, to okoliczność ta nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wobec powyższego, ww. przepis uchwały stanowi ograniczenie podmiotowe w rozpoznawaniu merytorycznie wniosku o przyznanie pomocy mieszkaniowej (najem lokalu na czas nieoznaczony) z uwagi na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, co jest sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy

Ponadto przepis § 8 ust. 2 i ust. 3 uchwały, w zakresie w jakim wskazuje konkretną komórkę Zarządu Dróg i Gospodarki Komunalnej wkracza w kompetencję Dyrektora Zarządu dróg uprawnionego do określania struktury organizacyjnej Zarządu Dróg.

Przepis § 8 ust. 17 uchwały, zgodnie z którym *Dwukrotna odmowa przyjęcia oferty lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub oznaczony powoduje skreślenie z listy osób oczekujących na lokal jest sprzeczny z celem ustawy i tworzy negatywne przesłanki materialnoprawne wykraczające poza granice zakreślone delegacją ustawową. Przepis ten 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, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.*

Przepis § 12 ust. 1 uchwały – narusza zasadę hierarchii aktów prawnych, wyrażoną w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust.1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Miejska nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 293//XXVI/2020 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali i pomieszczeń wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kłobuck - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **26 grudnia 2020 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego