



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 11 stycznia 2022 r.

Poz. 246

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.5.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 stycznia 2022 r.

Działając na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372, z późn. zm.) **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XLVII/318/2021 Rady Gminy Bartoszyce** z dnia 26 listopada 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Bartoszyce, **w części:**

- § 6 ust. 3 w zakresie sformułowania „w uzasadnionych przypadkach”,
- § 6 ust. 3 pkt 1 tiret 1 w zakresie sformułowania „obniżka 10%”,
- § 6 ust. 3 pkt 1 tiret 2 w zakresie sformułowania „obniżka 10%”,
- § 6 ust. 4 – 5,
- § 10,
- § 15 ust. 2 pkt 2,
- § 17 ust. 1 w zakresie sformułowania „bliskimi (zstępni, wstępni, pełnoletnie rodzeństwo, osoby przysposobione)”,
- § 17 ust. 1 pkt 2,
- § 20 ust. 6,

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Bartoszyce, działając m.in. na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 611 ze zm., dalej jako o.p.l.), przyjęła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Bartoszyce, zwane dalej zasadami.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2021 r.

W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, uchwalone przez Radę Gminy Bartoszyce zasady, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, zostały uchwalone z istotnym naruszeniem prawa, w tym w szczególności przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o.p.l., 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. W świetle art. 21 ust. 3 ww. ustawy, 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.

Realizując ww. delegację ustawową, Rada Gminy Bartoszyce w § 6 ust. 3 zasad, postanowiła, że w uzasadnionych przypadkach Wójt, na wniosek najemcy może zastosować obniżkę czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach, którzy mają zawartą umowę na czas nieoznaczony:

1) najemca lokalu, którego średnia miesięczna wysokość dochodów wszystkich członków gospodarstwa domowego w przeliczeniu na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia deklaracji załączonej do wniosku o obniżkę czynszu nie przekracza kwoty:

- 50% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym – obniżka 10% stawki bazowej czynszu;

- 25% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym – obniżka 10% stawki bazowej czynszu.

W ustępie 4 § 6 zasad, Rada Gminy wskazała, że obniżki udziela się na okres 12 miesięcy, a w przypadku, gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, wnioskodawca może wystąpić z wnioskiem o obniżenie czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne. Ponadto w § 6 ust. 5 zasad, Rada postanowiła, że prawo do udzielenia obniżki czynszu nie przysługuje wobec najemcy, któremu przyznano prawo dodatku mieszkaniowego, bądź posiada zaległości z tytułu zajmowanego lokalu.

Jak wyżej wskazano, na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o.p.l., rada gminy została zobowiązana do określenia w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy - wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu. Określona zaś przez radę gminy w zasadach wysokość dochodu uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu, stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy o.p.l., niezbędna jest do udzielenia na wniosek najemcy lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego danej gminy, obniżki czynszu, określonej według zasad wskazanych w uchwale organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego. Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu – w tym

ze względu na niski dochód gospodarstwa domowego, stanowią obligatoryjny element wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, uchwalanego przez radę gminy na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 ustawy o.p.l. Jednocześnie należy zauważyć, że organem właściwym w zakresie określenia kwoty obniżki czynszu danemu najemcy – na podstawie warunków ustalonych przez radę gminy, jest organ wykonawczy danej gminy, który na mocy art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, gospodaruje zasobem mieszkaniowym gminy. Stosownie zaś do treści art. 23 ust. 1 pkt 7a, ustawy o gospodarce nieruchomościami, jedną z czynności należących do gospodarowania, jest wynajmowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu nieruchomości.

Ponadto, co wynika z art. 7 ust. 2 ustawy o.p.l., kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy, a więc ustalone przez radę gminy zasady obniżek czynszu nie mogą zakładać jednakowych dla wszystkich, sztywnych stawek obniżek czynszu z tytułu niskiego dochodu gospodarstwa domowego.

Jednocześnie, z przytoczonej powyżej delegacji do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego stosowanie obniżek czynszu, nie można wywieść uprawnienia do regulowania przez radę gminy ograniczeń podmiotowych, które faktycznie pozbawiają, konkretną grupę mieszkańców (tj. osoby, które posiadają przyznany dodatek mieszkaniowy) uprawnienia do skorzystania z obniżki czynszu, a także uzależniania przyznania tychże obniżek od wystąpienia „uzasadnionych przypadków”.

Odnosnie postanowień § 6 ust. 4 zasad, należy wskazać, iż stanowią one powtórzenie art. 7 ust. 3 ustawy o.p.l. Powtórzenie zaś regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja w aktach prawa miejscowego stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała w części, w której powtarza przepisy ustawowe, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić

do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 września 2011 r., sygn. II SA/Wr 479/11 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 117/98).

W § 10 zasad, Rada Gminy postanowiła, że w szczególnych przypadkach, nieprzewidzianych niniejszą uchwałą Wójt Gminy może przydzielić lokal innym osobom, pomijając pierwszeństwo, po uprzedniej akceptacji Komisji Mieszkaniowej.

W ocenie organu nadzoru, przyznane przez Radę Gminy Bartoszyce uprawnienie Wójtowi Gminy Bartoszyce do zawierania umów najmu lokalu komunalnego z osobami, którym nie przysługuje pierwszeństwo w ich zawarciu, a więc z pominięciem ustalonych przez Radę zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jest niezgodne z prawem. Ustalenie takiego rodzaju upoważnienia nie mieści się bowiem w normie kompetencyjnej określonej w art. 21 ust. 3 ustawy o.p.l.. Ponadto użyte w tym przepisie sformułowanie "w szczególnych przypadkach", nie spełnia zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawa miejscowego (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r.).

Odnosząc się do określonego przez Radę Gminy Bartoszyce w § 15 ust. 2 pkt 2 i § 17 ust. 1 pkt 2 zasad, kryterium nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego odnośnie osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, należy stwierdzić, iż wprowadzone przez Radę Gminy kryteria stanowią nieprzewidziane ustawą ograniczenia, a tym samym naruszają art. 21 ust. 3 pkt 6 w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Należy mieć bowiem na uwadze, że podstawowym (oprócz kryterium dochodowego) dopuszczalnym

w świetle treści ustawy kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebą mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś posiadanie bądź nie tytułu prawnego do innego lokalu albo niespełnienie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala.

Zdaniem organu nadzoru, § 17 ust. 1 zasad, w zakresie sformułowania: „z osobami bliskimi (zstępni, wstępni, pełnoletnie rodzeństwo, osoby przysposobione)” został wydany z istotnym naruszeniem prawa, bowiem krąg osób, których mają dotyczyć zasady wskazane w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, określił sam ustawodawca, czyli osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

W § 20 ust. 6 zasad, Rada postanowiła, że osoby, które dwukrotnie odmówiły przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub najmu lokalu socjalnego, zostają skreślone z listy przydziału mieszkań.

Tymczasem, jak trafnie wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, postanowienie uchwały przewidujące skreślenie z listy osób oczekujących w związku z odmową zawarcia umowy najmu jest sprzeczne z celem ustawy i obowiązkiem gminy oraz oznacza stworzenie przepisu materialnoprawnego wykraczającego poza delegację ustawową. Przepis taki umożliwi powstanie nieprawidłowej sytuacji w gminie, w której faktycznie wymusi się na uprawnionym przyjęcie zaproponowanego lokalu (por. wyrok WSA w Gliwicach

z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/GI 1303/18). W konsekwencji należy więc uznać, że przewidziana w ww. postanowieniu uchwały sankcja dla osoby, której przysługuje lokal mieszkalny, w postaci utraty uprawnienia do zawarcia umowy najmu w przypadku odrzucenia propozycji wynajęcia lokalu, jest sprzeczna z celem ustawy i obowiązkiem gminy, określonym w art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 782/18). Wprowadzenie do uchwały takiego dodatkowego warunku powoduje, że mieszkańcy wspólnoty spełniający przesłanki ustawowe do ubiegania się o pomoc mieszkaniową, zostają pozbawieni możliwości jej uzyskania.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki