



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI
PN.4131. 13 .2020

Olsztyn, dnia 7 stycznia 2020 r.



Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XVI/67/2019 Rady Gminy Kolno z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kolno, w części dotyczącej:**

- § 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 3,
- § 11 ust. 2 oraz
- § 12 ust. 4 .

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kolno, na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie. W przedmiotowej uchwale Rada określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kolno, stanowiące załącznik do uchwały, zwane dalej Zasadami.

Stosownie do 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, rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które zgodnie z ust. 3 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.

Użycie w art. 21 ust. 1 ustawy przez ustawodawcę sformułowania "rada gminy uchwała", powoduje, iż nie pozostawia się organowi stanowiącemu gminy żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. W ramach upoważnienia ustawowego, organ stanowiący gminy ma zatem obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Należy podkreślić, iż kategoryczności użytego sformułowania i co za tym idzie, bezwzględności charakteru obowiązku dokonania takich regulacji, nie eliminuje zawarcie w tym przepisie określenia " w szczególności", bowiem taka konstrukcja przepisu, mająca charakter wyliczenia enumeratywnego, otwartego, pozwala organowi stanowiącemu gminy uzupełnić obowiązkowy zbiór zagadnień o inne niewymienione w nim zagadnienia, jednakże z poszanowaniem zakresu upoważnienia oraz innych przepisów powszechnie obowiązujących w hierarchii źródeł prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w judykaturze, m.in. wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04, w którym skonstatowano, że wprowadzenie przepisu art. 21 ust. 3 ustawy dając radzie gminy upoważnienie do określenia zasad wynajmowania lokali używa określenia "w szczególności" przed wymienieniem możliwych postanowień uchwały, nie oznacza to jednak, że uchwała rady gminy w przedmiocie zasad wynajmowania lokali może wprowadzać dowolne reguły.

W ocenie organu nadzoru, postanowienia Zasad, zawarte w załączniku do uchwały, wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, należy uznać za sprzeczne z prawem.

W § 8 ust. 1 Zasad, Rada określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, w pkt. 1 wskazując, iż dotyczy to szczególnie osób, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie orzeczenia sądu. Mając na uwadze treść ww. postanowienia, z którego wynika uprawnienie do przydziału

mieszkania socjalnego osobom wobec, których sąd orzekł o uprawnieniu do mieszkania socjalnego, należy wskazać, iż Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt: I OSK 732/10 stwierdził, iż: „Art. 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. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 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. Gmina nie może zatem ustalać w tym zakresie pierwszeństwa, przyznając określonym podmiotom uprawnienia do realizacji wyroku eksmisyjnego z wyprzedzeniem innych osób, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej, zatem § 8 ust. 1 pkt 1 Zasad, w świetle stanowiska judykatury, wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 pkt. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, przepisy tej ustawy nie dają bowiem podstaw do ustalenia pierwszeństwa w wynajęciu lokalu socjalnego osobom, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego.

Regulacje § 8 ust. 3 Zasad, dotyczące ustalenia przez Radę okresu, na jaki zawierane będą umowy najmu lokalu socjalnego oraz warunków przedłużenia tych umów, prowadzą do ograniczenia uprawnień, co do okresu na jaki ma być zawarta umowa, zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy. Decyzja, dotycząca istotnych elementów umowy najmu, należy do organu wykonawczego, do którego zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym). Postanowienia odnoszące się natomiast do warunków przedłużenia umowy pozostają w sprzeczności z art. 23 ust. 3 ww. ustawy i stanowią modyfikację tego przepisu, co stanowi istotne naruszenie prawa. Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu we Wrocławiu z dnia 12 sierpnia 2010 r. sygn. akt: IV SA/Wr 338/10).

W § 11 ust. 2 i § 12 ust. 4 Zasad, Rada wprowadziła regulacje, dotyczące warunków zamiany lokali. Z treści wymienionych postanowień wynika odpowiednio, iż warunkiem zamiany jest przeprowadzenie przez wnioskodawcę na własny koszt remontu lokalu uzyskanego w wyniku zamiany i przekazanie Gminie dotychczas zajmowanego lokalu

w stanie nadającym się do wynajmu oraz że koszty związane z remontem zamienianych lokali obciążają stron zamiany.

Należy jednak wskazać, iż ustawa o ochronie prawa lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego przewiduje, że poprzez mieszkaniowy zasób gminy rozumie się lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (art. 2 pkt 10 ustawy). A zatem gmina, jako podmiot wynajmujący lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zobowiązana jest stosować przepisy ustawy i wywiązywać się z wynikających z niej obowiązków. W art. 6a ww. ustawy wymienione zostały obowiązki wynajmującego, do których należy, min zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń związanych z budynkiem umożliwiających 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, a także dokonywanie napraw budynku, jego pomieszczeń i urządzeń, przywrócenie poprzedniego stanu budynku uszkodzonego, niezależnie od przyczyn i dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy. W razie oddania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, wynajmujący jest obowiązany wymienić zużyte elementy wyposażenia lokalu. Z kolei, w art. 6b ustawodawca wymienił obowiązki najemcy i określił, w jakim zakresie najemca jest obciążony naprawą i konserwacją lokalu. Ustawodawca przewidział także, że najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu (art. 6d). Zgodnie z art. 6e 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, które znajdowały się w lokalu w chwili wydania go najemcy, a 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. Z powyższych przepisów wynika więc wyraźnie konieczność ustalenia wzajemnych rozliczeń w umowie, zawartej pomiędzy wynajmującym, a najemcą lokalu, co oznacza, że wskazane wyżej

przepisy Zasad, zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa oraz przekroczeniem kompetencji. Tym bardziej, że żaden z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie upoważnia rady gminy do zamieszczania w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, przepisów o charakterze klauzul umownych, a taki charakter mają, zdaniem organu nadzoru, kwestionowane regulacje Zasad (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 432/07).

Ponadto należy wskazać, iż w § 2 ust. 3 pkt 4 Zasad wystąpił błąd redakcyjny, dwukrotnie odniesiono się do powierzchni pokoi w gospodarstwie wieloosobowym.

Mając powyższe na uwadze 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 Chojewski

Otrzymują:

- Przewodniczący Rady Gminy Kolno
- Wójt Gminy