



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 07 stycznia 2020 r.

Poz. 39

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.645.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2019 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.), stwierdzam nieważność **uchwały Nr XVI/118/19 Rady Miejskiej w Rynie** z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ryn.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Rynie, powołując się na art. 21 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2019 r., poz. 1182 z późn. zm.), określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Ryn.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z prawem, gdyż w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego gmina w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy.

W przypadku zrealizowania ww. uprawnienia, rada gminy działając w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w których zgodnie z ust. 3 wskazanego przepisu powinna określić w szczególności:

- 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 (pkt 1);
- warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (pkt 2);
- kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu (pkt 3);
- warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale winnych zasobach (pkt 4);
- tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej (pkt 5);
- zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy (pkt 6);
- warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (pkt 6a);

- zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b, czyli przekazania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na potrzeby beneficjentów ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1507 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2019 r., poz. 1111, z późn. zm.), tj. na mieszkania chronione, o których mowa w art. 53 ustawy o pomocy społecznej lub mieszkania wspomagane, o których mowa w Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Regionalnego na lata 2014-2020 (pkt 6b).

Ustawodawca, nadając art. 21 ust. 1 ustawy brzmienie: „rada gminy uchwała”, nie pozostawił organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie, a zatem organ stanowiący gminy musi wydać przepisy normujące materię zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Wyjątkiem w tym zakresie jest możliwość nieartykułowania odmiennych zasad wynajmowania lokali podnajmowanych przez gminę, gdyż wówczas odpowiednie zastosowanie znajdować mają, w myśl art. 21 ust. 1 pkt 2 zdanie drugie ustawy, zasady przewidziane dla wynajmowania lokali, wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Analizując natomiast treść art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, należy podkreślić, że z użytego w nim sformułowania „powinny”, wynika jednoznaczny nakaz uregulowania wszystkich, wymienionych w tym przepisie, zagadnień. Trafność tej oceny potwierdza także konstrukcja zawierająca pojęcie w „szczegółności”, co również wskazuje na to, iż uchwalane zasady obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

Dodać trzeba, że w zakresie przedmiotowym przepis ten nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które winny być w niej ujęte, jednakże użyte w nim wyrażenie „w szczególności”, wskazuje na to, iż ww. uchwała obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy. Pominięcie przez radę gminy, któregokolwiek z wymienionych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 15 listopada 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 846/16).

Niewątpliwie, częściowa realizacja kompetencji prawotwórczej nie stoi na przeszkodzie uzupełnieniu brakującej części regulacji prawnej w późniejszym terminie, a tego rodzaju „niezupełność” aktu prawa miejscowego, jakkolwiek stanowi naruszenie prawa, to jest to jedynie naruszenie „nieistotne” i nieprowadzące do pozbawienia tego aktu mocy obowiązującej. Wyjątkiem jest natomiast przypadek, gdy skutkiem niekompletnego unormowania byłaby „niewykonalność” aktu prawa miejscowego (rozumiana jako „nienadawanie się” przez ten akt do samodzielnego obowiązywania, wykonania i stosowania), względnie, gdyby takie niepełne unormowanie wywierało skutek dyskryminacyjny (tj. niezasadnie różnicowało sytuację prawną podmiotów aktem objętych oraz nim nieobjętych, na skutek wadliwego pominięcia) (patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygn. akt OPS 2/04).

Realizując dyspozycję art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, organ stanowiący postanowił w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, że jedynie najemcy lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, z którymi zawarte zostały umowy najmu na czas nieoznaczony uprawnieni są do korzystania z obniżki czynszu.

Przytoczona powyżej regulacja wskazuje, że w przedmiotowej uchwale, Rada Miejska nie ustaliła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu wobec najemców lokali socjalnych. Przewidziane cytowanymi przepisami rozwiązanie dotyczy bowiem wyłącznie umów najmu zawartych na czas nieokreślony, tym samym nie dotyczy umowy najmu lokalu socjalnego, gdyż w myśl art. 23 ust. 1 ustawy, zawiera się je jedynie na czas oznaczony.

Brak określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego, uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, gdyż materia ta musi znaleźć się w uchwale, a jej pominięcie skutkuje

niewypełnieniem w całości delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 1 i pozbawieniem najemców lokali socjalnych możliwości ubiegania się o obniżkę czynszu.

Analizując treść załącznika do ww. uchwały, stwierdzić też trzeba, że Rada Miejska w Rynie nie dokonała również określenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy o ochronie praw lokatorów (art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy o ochronie praw lokatorów), tj. zadań realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z treścią art. 7 ustawy o pomocy społecznej pomocy udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu ubóstwa, bezdomności czy niepełnosprawności. Z kolei z art. 3 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wynika, iż obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Mając na względzie treść art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (ust. 1), zgodnie z którym obowiązkiem gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w tym gospodarstw domowych o niskich dochodach, za istotne dla realizacji powyższego obowiązku należy uznać również uregulowanie przez radę gminy zasad przeznaczania lokali dla beneficjentów pomocy udzielanej przez gminę w ramach pomocy społecznej oraz wspierania rodziny.

Oznacza to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, na co wskazuje na konieczność ujęcia w zasadach wszystkich elementów, wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy.

Oceniając pozostałą treść przedmiotowego załącznika do uchwały, należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Rynie, również innymi postanowieniami tego aktu rażąco naruszyła prawo.

W § 10 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 *zasad wynajmowania* lokali, Rada ustalając pierwszeństwo do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego i lokalu socjalnego, ustaliła warunek zamieszkania na terenie gminy co najmniej 5 lat.

Należy zważyć, iż Gmina realizując przypisane jej zadanie własne tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, co wynika z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego wyłączać z grona członków wspólnoty osób, które *zamieszkują* na terenie gminy, krócej niż 5 lat. Dla przyjęcia danej osoby za mieszkańca danej gminy, nie ma bowiem znaczenia wpływ 5-letniego okresu *zamieszkiwania* na terenie tej gminy. Mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy (art. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Do *zasad wynajmowania* lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy nie można zatem zaliczyć uzależnienia otrzymania mieszkania z zasobu komunalnego od określonego konkretnie czasu *zamieszkiwania* na terenie gminy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2021/11).

W ocenie organu nadzoru, **bez podstawy prawnej podjęte zostały przepisy** § 10 ust. 2 pkt 6 załącznika do ww. uchwały, w którym postanowiono, że w szczególnych przypadkach, nieprzewidzianych niniejszą uchwałą Burmistrz Miasta i Gminy Ryn może przydzielić lokal innym osobom, pomijając ustalone pierwszeństwo, po uprzedniej akceptacji Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Regulacji tej, nie można uznać za kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. Stanowi ona natomiast rzeczywiste scedowanie jego określenia na podmiot nieuprawniony, czyli na organ wykonawczy gminy.

Konstytucja RP w art. 7, nakłada na organy władzy publicznej obowiązek działania w granicach i na podstawie prawa. Wobec tego, każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazane jest zatem dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Działanie bez delegacji ustawowej lub z jej przekroczeniem stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje, w przedmiotowym przypadku, koniecznością wyeliminowania z obrotu prawnego **tego przepisu załącznika do uchwały**.

Dodać trzeba ponadto, że sformułowania użyte w ww. § 10 ust. 2 pkt 6, czyli „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, jest bardzo ogólne, co pozwala, w sposób dowolny i subiektywny przyznawać lokal z pominięciem zasad pierwszeństwa. Natomiast przepisy aktu prawa miejscowego winny być sformułowane precyzyjnie, określając w sposób niebudzący wątpliwości, przyznanie określonego prawa, czy też nałożenie obowiązku.

Zakwestionowany musi zostać również § 11 ust. 4 załącznika do ww. uchwały. Przepisem tym, Rada wprowadziła faktyczny zakaz zamiany lokali, w sytuacji gdy w jej wyniku na osobę będzie przypadać mniej niż 5 m² powierzchni łącznej pokoi. Sformułowanie zabraniające konkretnego zachowania stanowi nieuzasadnione naruszenie delegacji ustawowej, zgodnie z którą rada gminy upoważniona jest jedynie do ustalenia warunków 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.

W części, wyeliminowany z obrotu prawnego, powinien być również § 12 ust. 1 załącznika do ww. uchwały, w myśl którego osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, zobowiązane są do opuszczenia lokalu najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od daty opuszczenia lokalu przez najemcę lub po śmierci najemcy. W tym czasie uiszczają one odszkodowanie, które odpowiada wysokości czynszu. W przypadku, jeżeli odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, wynajmujący może żądać od najemcy, odszkodowania uzupełniającego.

Regulacją tą wkroczone w sferę normowaną przepisami Kodeksu cywilnego. Kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej - we wszystkich przypadkach wyrządzenia szkody - będą ostatecznie oceniały sądy powszechne, w ramach swoich kompetencji, zarówno z punktu widzenia podmiotowego (kto ponosi odpowiedzialność) jak i w aspekcie przedmiotowym (na jakich zasadach i w jakiej wysokości). Zasady najmu lokali nie mogą zawierać regulacji dotyczących podstaw i zakresu odpowiedzialności zarówno gminy, czy też ewentualnie innych podmiotów.

Na koniec wskazać również trzeba, że Rada Miejska w Rynie winna rozważyć, czy wymagane we wniosku o przydział lokalu (załącznik nr 2 do zasad wynajmowania lokali): imion rodziców wnioskodawcy, miejsce stałego zameldowania (liczba lat) wnioskodawcy, współmałżonka, adres poprzedniego zameldowania, miejsce urodzenia, niezbędne są realizacji założeń wynikających z zasad najmu lokali. Organy jednostek samorządu terytorialnego muszą bowiem mieć na uwadze przepisy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE.L Nr 119, str. 1). Artykuł 5 ust. 1 lit. b ww. Rozporządzenia, stanowi, że dane osobowe muszą być zbierane w konkretnych, wyraźnych i prawnie uzasadnionych celach i nieprzetwarzane dalej w sposób niezgodny z tymi celami. W przedmiotowym zakresie, w ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw do żądania wskazanych danych osobowych.

W związku z tym, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki