




WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

50

<b>W P Ł Y N Ę Ł O</b> <b>URZĄD GMINY W IŁAWIE</b>
2018 - 03 - 29 5498 / 118
podpis ..... 

Olsztyn, dnia 23 marca 2018 r.

PN.4131.121.2018

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r., poz. 1875 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Gminy Iława nr XLIV/374/2018 z dnia 23 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Iława”, w części obejmującej:

- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „oraz nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu i nie zamieszkują w charakterze członka rodziny z osobą która posiada tytuł prawny do innego lokalu (małżonek/małżonka)”
- § 3 ust. 6 załącznika do uchwały
- § 6 ust. 5 załącznika do uchwały
- § 7 ust. 5, zdanie pierwsze załącznika do uchwały
- § 7 ust. 16 załącznika do uchwały
- § 7 ust. 17 załącznika do uchwały
- § 7 ust. 18 załącznika do uchwały
- § 7 ust. 20 załącznika do uchwały

### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną we wstępie, przedłożoną organowi nadzoru w dniu 26 lutego br., Rada Gminy Iława, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4, 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 2016 r., poz. 1610 z późn.zm.), uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu gminnego, w formie załącznika do uchwały.

W treści § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, iż : „Na liście przydziału lokali mieszkalnych mogą być umieszczone osoby, których dochód brutto w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku, na jednego członka gospodarstwa domowego, nie przekroczył 170% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym lub 120% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym oraz nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu i nie zamieszkują w charakterze członka rodziny z osobą którą posiada tytuł prawny do innego lokalu (małżonek/małżonka)”.

Mając na uwadze okoliczność, że osoba nieumieszczona na liście przydziału lokali mieszkalnych, lokalu takiego nie otrzyma, stwierdzić należy, iż wymogi określone w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, stanowią w swej istocie kryteria uprawniające do ubiegania się o oddanie w najem lokalu na czas nieokreślony.

W obrębie tych kryteriów, określając wysokość dochodu rodziny, który uzasadnia „umieszczenie na liście przydziału lokali mieszkalnych” (warunek konieczny uzyskania lokalu z zasobów gminnych), Rada wprowadziła także dodatkowe kryteria, w postaci braku tytułu prawnego do innego lokalu oraz braku zamieszkiwania w charakterze członka rodziny z osobą, która taki tytuł posiada.

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, gmina zobligowana jest tworzyć warunki do

zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich wymagających tego członków wspólnoty samorządowej, tj. tych członków wspólnoty, których potrzeby mieszkaniowe są niezaspokojone. Powyższe wynika z treści art. 4 ust. 1 i ust. 2, zgodnie z którym tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, a gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. O istnieniu lub braku zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych decydują warunki zamieszkiwania oraz dochód. Brak jest podstaw do wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do uzyskania lokalu gminnego, osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu lub osób, które zamieszkują w charakterze członka rodziny, z osobą która posiada tytuł prawny do innego lokalu.

Powyższe nie przesądza o zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych tych osób. Wskazać należy, że także Wojewódzkie Sądy Administracyjne (m.in. sygn.: IV SA/Po 102/12, II SA/Go 908/11) za niedopuszczalne uznają wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu. Jedynie umowa najmu lokalu socjalnego, stosownie do treści art. 23 ust. 2 ustawy może być zawarta tylko z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu.

Analogiczne zastrzeżenia, zgłosić należy względem przepisu § 3 ust. 6 załącznika do uchwały, w treści którego Rada postanowiła, że: „Osoby ubiegające się o przydział mieszkania z Gminy nie mogą posiadać na warunkach prawa własności tytułu prawnego do innej nieruchomości (mieszkania). W przypadku małżonków prawo własności do innej nieruchomości (mieszkania) nie może przysługiwać żadnemu z nich”.

Określenie kręgu podmiotów oddziaływania ww. przepisu, jako „osoby ubiegające się o przydział mieszkania z Gminy”, przede wszystkim, nie wyklucza z zakresu zastosowania normy, osób będących mieszkańcami gminy o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych i ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Ponadto, w odniesieniu do osób ubiegających się o przydział lokalu socjalnego, przepis § 3 ust. 6 załącznika do uchwały, stanowi modyfikację art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu.

Zakwestionowane przepisy § 3 ust. 1 (w części) i § 3 ust. 6 załącznika do uchwały naruszają art. 4 ust. 1 i ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W treści § 7 ust. 16 załącznika do uchwały, Rada określiła zasady wynajmowania lokali socjalnych, postanawiając, iż umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta na czas oznaczony do 1 roku (pkt 1), iż umowę najmu na lokal socjalny, w okresie związania stron tą umową, można przedłużyć na następny roczny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy (pkt 2) oraz, iż osoba ubiegająca się o przedłużenie obowiązującej strony umowy najmu lokalu socjalnego nie może posiadać zadłużenia w opłatach czynszowych (pkt 3). W treści § 7 ust. 17 załącznika do uchwały, Rada wskazała sytuacje szczególne, w których osobie ubiegającej się o przedłużenie obowiązującej umowy najmu lokalu socjalnego, można taką umowę przedłużyć, pomimo posiadania zadłużenia. Jednocześnie też, w treści § 7 ust. 20 załącznika do uchwały, ponownie wskazała, że Gmina Iława może przedłużyć umowę najmu na okres jednego roku dotychczasowemu najemcy lokalu socjalnego, który spełnia kryterium dochodowe.

Powyższe kwestie zostały uregulowane w treści art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony.

Ustawodawca nie ograniczył czasu, na który powinna zostać zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, wskazując jedynie, że musi to być umowa na czas oznaczony. Regulacje dotyczące czasu trwania umowy o najem lokalu socjalnego powinny zostać określone pomiędzy podmiotami zawierającymi umowę. Po stronie gminy organem właściwym jest organ wykonawczy, a rada gminy, dookreślając czas trwania umowy, wkracza w sposób nieuprawniony, w zakres kompetencji tego organu.

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. 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.

Mając to na uwadze, stwierdzić należy, że zasady przedłużania umów najmu lokalu socjalnego, zostały określone w ustawie. Rada gminy nie może modyfikować tych przepisów, ani też wprowadzać dodatkowych kryteriów, nieznanych ustawie, jak to uczyniła w treści przepisu § 7 ust. 16 pkt 2) i pkt 3), § 7 ust. 17 oraz w § 7 ust. 20 załącznika do uchwały.

W treści § 7 ust. 18 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że „W przypadku niespełnienia kryteriów dochodowych umożliwiających zawarcie umowy na lokal socjalny przez dotychczasowych najemców lokali socjalnych, którzy w momencie wynajmowania lokalu spełniali kryteria stawiane takim najemcom mogą zostać wezwani do opuszczenia i wydania lokalu Gminie Ława. W przypadku niezastosowania się do wezwania Gmina Ława lub upoważniony administrator wystąpi na drogę postępowania sądowego o odzyskanie lokalu”.

Oceniając powyższy przepis, w pierwszym rzędzie należy wskazać, iż powoduje on wątpliwości interpretacyjne. W ocenie organu nadzoru, nie jest jasne – czy regulacja ma dotyczyć wyłącznie przypadków, w których umowa zawarta na czas określony wygasła wskutek upływu czasu, czy również przypadków, w których w czasie trwania umowy, nastąpiło „przekroczenie” kryteriów dochodowych przez najemców. W obu jednak przypadkach, zakwestionowany przepis w sposób istotny narusza prawo. W pierwszym przypadku – Rada regulowałaby kwestie podlegające normom prawa cywilnego, wynikającym z aktów prawnych wyższego rzędu, natomiast w przypadku drugim - zachodzi naruszenie art. 23 ust. 3 zdanie drugie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który to przepis stanowi, 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.

Ostatecznie też, zakwestionowany przepis narusza zasadę prawidłowej legislacji, znajdującą oparcie w treści art. 2 Konstytucji RP, która wymaga, aby normy powszechnie obowiązujące, zawarte w aktach prawa miejscowego, regulowały określoną materię w sposób jasny, niebudzący wątpliwości i nie były wzajemnie sprzeczne.

W treści § 6 ust. 5 załącznika do uchwały, regulując warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, Rada postanowiła, iż osoby dokonujące zamian zobowiązane są do wykonywania wszelkich prac remontowych na własny koszt, a Gmina nie będzie partycypowała w kosztach remontu.

Także ten przepis, w ocenie organu nadzoru, jako ustalający zasady ponoszenia kosztów prac remontowych, w sposób istotny narusza prawo.

Uchwała, stanowiąca akt prawa miejscowego, wprowadza zasadę, która obliuguje przyszłego najemcę, do wykonywania na własny koszt, bez możliwości zwrotu poniesionych nakładów, takich m.in. prac, które ustawa (art. 6a) wiąże z obowiązkami wynajmującego.

Zgodnie z przepisami art. 6a ust. 3 pkt 3 oraz ust. 2 ustawy, takie m.in. prace remontowe, jak naprawa i wymiana wewnętrznych instalacji: wodociągowej, gazowej i ciepłej wody, naprawa i wymiana wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania,

grzejników, instalacji elektrycznej, a także – wymiana pieców grzewczych, stolarki okiennej i drzwiowej, podłóg, posadzek i wykładzin, obciążają wynajmującego. Jednocześnie też, w razie oddawania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, to wynajmujący jest obowiązany wymienić zużyte elementy wyposażenia lokalu przed ponownym zasiedleniem.

Zgodnie z art. 6d ustawy, najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu.

Ewentualne odmienne regulacje, w tym także ustalenia dotyczące remontów lokali przed zawarciem umowy najmu, mogą być dokonywane wyłącznie na podstawie umowy określającej zakres i sposób rozliczeń, jednakże uchwała rady gminy, stanowiąca akt prawa miejscowego, nie może ingerować w swobodę zawierania umów i narzucać treść istotnych postanowień konkretnej umowy.

W ocenie organu nadzoru, co do zasady, wszelkie regulacje prowadzące do obejścia lub naruszenia przepisów art. 6 a – 6 f o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, są niedopuszczalne.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w wyroku z dnia 11 września 2014 r., sygn.: III SA/Kr 1071/14, „(...) Wynikająca z art. 6a-6e ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wyczerpująca regulacja podmiotów zobowiązanych do dokonania remontów i dopuszczalnego zakresu modyfikowania tych obowiązków ustawowych przez strony stosunku najmu, wyklucza uprawnienie rady gminy do samodzielnego regulowania tej materii w uchwale(...)”

W konsekwencji, stwierdzić należy, że zakwestionowany przepis § 6 ust. 5 załącznika do uchwały, narusza ww. przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a także przepis art. 353<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, 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.

W treści § 7 ust. 5 załącznika do uchwały, Rada wskazała, że projekty list mieszkaniowych, wywieszane będą do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Łławie na okres 14 dni, a ostateczne listy sporządza się po rozpatrzeniu odwołań wniesionych w terminie i wywiesza do publicznej wiadomości.

W ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do upubliczniania projektów list mieszkaniowych. Osoby zainteresowane winny być powiadomione o umieszczeniu lub odmowie umieszczenia na liście w trybie indywidualnym, natomiast termin na wniesienie odwołania winien biec od daty doręczenia pisma w tym przedmiocie.

Mając na uwadze powołaną argumentację, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko – Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

WOJEWÓDZA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
*Artur Ciojecki*

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Łława
- Wójt Gminy Łława