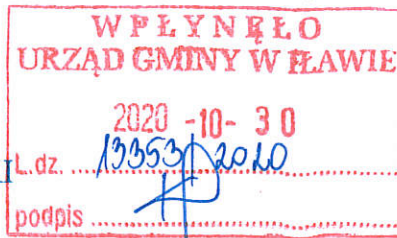




WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.387.2020



Olsztyn, dnia 21 października 2020 r.

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713), stwierdzam nieważność uchwały nr XXI/197/2020 Rady Gminy Ława z dnia 25 września 2020 r. w sprawie ustalenia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ława”.

### Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 28 września 2020 r., Rada Gminy Ława, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 z późn.zm.), uchwaliła zasady wynajmowania lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego.

Materialną podstawę do uchwalenia przedmiotowej uchwały, stanowią przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2) i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, wedle których, 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, a uchwała podejmowana w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna 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 ustawy.

Przepis art. 4 ust. 2 b ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowi, iż gmina może przeznaczać lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy na wykonywanie innych zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz, a do zadań wójta należą co do zasady, m.in. sprawy z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym.

W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, decyzja w przedmiocie ewentualnego przeznaczenia lokali z zasobu na realizację zadań ze ww. ustaw szczególnych, należy do kompetencji wójta. Rada gminy natomiast, treścią przepisu art. 21 ust. 3 pkt 6b) ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zobligowana została do ustalenia zasad przeznaczania lokali na realizację tych zadań.

Tymczasem, w treści badanej uchwały (§ 9 ust. 2 uchwały), Rada postanowiła, że z uwagi na brak zamiaru przeznaczenia lokali wchodzących w skład zasobu na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2 b ustawy, nie ustala się ich zasad przeznaczania na te zadania.

Nieokreślenie zasad w tym zakresie, uniemożliwia organowi wykonawczemu realizację kompetencji wynikającej z art. 4 ust. 2 b ustawy. Oznacza to, że badana uchwała dotknięta jest wadą, uzasadniająca wyeliminowanie jej z obrotu prawnego w całości.

Podnieść należy, że 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 przedmiotowe przepisy normujące materię zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gmin. Wyjątkiem w tym zakresie jest możliwość nieartykułowania odmiennych zasad wynajmowania lokali podnajmowanych przez gminę, gdyż wówczas odpowiednie zastosowanie znajdują 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”, jednoznaczny wynika nakaz uregulowania wszystkich wymienionych w tym przepisie zagadnień. Trafność tej oceny potwierdza także konstrukcja przewidziana pojęciem w „szczególności”, co również wskazuje na to, iż uchwalane zasady obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy. Dodać również 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, któregośkolwiek 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). 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).

Brak określenia w uchwale zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy, 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 6 b) i pozbawia organ wykonawczy możliwości przeznaczenia lokali z zasobu na cele szczególne.



Ponad powyższe, w ocenie organu nadzoru, wadami dotknięte są także inne postanowienia badanej uchwały.

Określając w § 5 uchwały, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, Rada wskazała, iż pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, przysługuje osobom, w stosunku do których wydano wyrok eksmisyjny (ust. 2), a w szczególnych przypadkach, Wójt może zastosować zasady pierwszeństwa, jeżeli zachodzą przesłanki uznane za ważne społecznie, inne aniżeli wskazane w uchwale Rady (ust. 3 pkt 5).

Mając na uwadze treść pierwszego ze ww. postanowień, należy wskazać, że Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt: IOSK 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 (...)”.

Kolejne z zakwestionowanych postanowień, jest niedookreślone, wprowadza przepis otwarty, przenosząc tym samym zastrzeżoną dla Rady kompetencję do ustalenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu, na organ wykonawczy.

Zastrzeżenia budzi także regulacja Rozdziału 6 uchwały, dotycząca komisji mieszkaniowej, w zakresie, w jakim podmiot ten wyposażony został w uprawnienia decyzyjne, zastrzeżone dla organu wykonawczego gminy, wykraczające poza ramy wskazane w art. 21 ust. 3 pkt 5) ustawy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 marca 2002 r.; sygn.: II SA/Wr 177/02, komisja mieszkaniowa może być wyłącznie organem kontrolnym i opiniodawczym. Rada gminy nie może wyposażyć komisji mieszkaniowej w kompetencje zarządu gminy z zakresu gospodarowania mieniem gminy. Komisja mieszkaniowa może lub nie musi funkcjonować w gminie. Powołuje ją organ wykonawczy. W świetle delegacji ustawowej, Rada ma zapewnić jedynie kontrolę społeczną przy rozpatrywaniu i załatwianiu wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Ostatecznie też, nieuprawnione i sprzeczne z zasadami poprawnej legislacji, pozostaje postanowienie § 10 uchwały, w którym akt prawa miejscowego odsyła do stosowania aktów prawnych rangi ustawowej.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

**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.**

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Gminy Iława
- Wójt Gminy Iława

WOJEWODA  
WARMIŃSKO-MAZURSKI  
Artur Chojecki