



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PN.4131.404.2021

Olsztyn, dnia 2 listopada 2021 r.

Uchwała Gminy Janowiec Kościelny
WPLYNĘŁO
08-11-2021
Nr ewid. 5487
Otrzymuje P. Z. Wędryn
+ P. Pichon

P. A. Szeplianka
info dla Pzew. RG
- adnot. w rejestrze
DWS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XXII/189/2021 Rady Gminy Janowiec Kościelny z dnia 27 września 2021 r. w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Janowiec Kościelny, w części:**

- § 3 w zakresie sformułowania: „stale”,
- § 9 w zakresie sformułowania: „nie posiadają żadnego tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, a w przypadku małżonków żadnemu z nich nie przysługuje prawo do takiego lokalu oraz”
- § 9 pkt 1,
- § 10 pkt 1,
- § 12,
- § 17 pkt 2,
- § 17 pkt 3 w zakresie sformułowania „co najmniej 5 ostatnich lat”,
- § 17 pkt 4,
- § 18 ust. 1 w zakresie sformułowania: „jeśli tymi osobami są dzieci najemcy i ich współmałżonkowie lub rodzice najemcy, a najemca nie zamieszkał w lokalu lub domu stanowiącym jego własność”,
- § 18 ust. 1 pkt 2

UZASADNIENIE

W załączniku do uchwały, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Janowiec Kościelny, 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.), przyjęła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Janowiec Kościelny, zwane dalej zasadami.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2021 r.

W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, uchwalone przez Radę Gminy Janowiec Kościelny 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.

W § 3 zasad, Rada Gminy Janowiec Kościelny postanowiła, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą być wynajmowane członkom wspólnoty samorządowej gminy, stale zamieszkującym na jej terenie, posiadającym niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej oraz spełniającym kryterium dochodowe, określone w uchwale. W § 9 i § 9 pkt 1 zasad, Rada Gminy postanowiła, że pierwszeństwo do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego przysługuje osobom, które nie posiadają żadnego tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, a w przypadku małżonków żadnemu z nich nie przysługuje prawo do takiego lokalu oraz stale zamieszkują na terenie gminy od 5 lat, z wyłączeniem osób o których mowa w pkt 2c). W § 17 ust. 1 pkt 2-4 załącznika do uchwały, wśród zasad dotyczących postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, Rada Gminy ustaliła warunki: nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej, wspólnego zamieszkiwania z najemcą do chwili jego śmierci przez okres 5 ostatnich lat oraz legitymowania się stałym zameldowaniem w lokalu. Natomiast w § 18 ust. 1 i § 18 ust. 1 pkt 2 zasad, Rada Gminy wśród warunków zawarcia umowy z osobami pozostającymi w lokalu po jego opuszczeniu przez najemcę, wskazała wymóg niezamieszkania przez najemcę w lokalu lub domu stanowiącym jego własność oraz nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej.

W ocenie organu nadzoru, zastosowanie przez Radę Gminy Janowiec Kościelny w wyżej omawianych postanowieniach załącznika do uchwały, kryteriów: stałego zamieszkiwania i stałego zamieszkiwania na terenie gminy od 5 lat, zameldowania oraz stałego zamieszkiwania z najemcą przez ostatnie 5 lat jego życia, jest działaniem bez podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 – ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej i w konsekwencji - gmina na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja

potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. W świetle zaś art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy, za których stosownie do treści art. 25 Kodeksu cywilnego, należy uważać osoby, które przebywają na terytorium danej gminy z zamiarem stałego pobytu. Przynależność do danej wspólnoty samorządowej, zgodnie z obowiązującym prawem, nie ma żadnego związku ani z faktem zameldowania, które stanowi jedynie urzędowe poświadczenie (zarejestrowanie) pobytu, ani też z okresem zamieszkiwania na danym terenie. Ponadto zauważyć należy, że wedle wyżej cytowanego art. 25 Kodeksu cywilnego, jedynymi przesłankami kwalifikowania danej miejscowości za miejsce zamieszkiwania osoby fizycznej są: przebywanie tejże osoby w danej miejscowości oraz zamiar stałego jej pobytu w tejże miejscowości. Definiując powyższe, ustawodawca nie powiązał miejsca zamieszkiwania z okresem zamieszkiwania danej osoby w danej miejscowości, do czego nie upoważnił też organu stanowiącego gminy.

Skoro zatem, wyżej wskazane przepisy prawa nie uprawniają rady gminy do różnicowania sytuacji prawnej mieszkańców gminy w zależności od długości okresu zamieszkiwania lub wymogu zameldowania w mieszkaniu, to zasadnym jest twierdzenie, że Rada Gminy uchwaliła kwestionowane przepisy bez upoważnienia ustawowego.

W zakresie ustanowionych w § 9, § 9 ust. 1 zasad, kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, należy wskazać, że podstawowymi warunkami, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Ustawa o ochronie praw lokatorów (...) nie przewiduje żadnych włączeń podmiotowych, uniemożliwiających mieszkańcowi gminy ubieganie się o mieszkanie. Wprowadzanie zatem w uchwale dodatkowych warunków, niemieszczących się w kryteriach ustawowych, kwalifikować należy jako nieuprawnione wychodzenie poza granice upoważnienia ustawowego. W tym też duchu pozostaje art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, stanowiący o kryteriach pierwszeństwa w wyborze osób, a nie o kryteriach wykluczających osoby spełniające warunki przedmiotowe. Czym innym jest bowiem wyznaczanie kryteriów pierwszeństwa, a czym innym wykluczenie oznaczające usunięcie, wyłączenie, wyeliminowanie, pozbawienie prawa, tym bardziej, że posiadanie jakiegokolwiek tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego nie przesądza o możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Odnosząc się do określonego przez Radę Gminy Janowiec Kościelny § 17 ust. 1 pkt 2 i § 18 ust. 1 pkt 2 zasad, kryterium nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości zabudowanej oraz do wskazanego w § 18 ust. 1 zasad kryterium - „niezamieszkania przez najemcę w lokalu lub domu stanowiącym jego własność”, 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 bowiem mieć 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 lub nieruchomości, czy też zamieszkania przez najemcę opuszczającego lokal w innym lokalu lub domu, stanowiącym jego własność, albo niespełnienie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala.

Zdaniem organu nadzoru, § 18 ust. 1 zasad, w zakresie zwrotu "jeśli tymi osobami są dzieci najemcy i ich współmałżonkowie lub rodzice najemcy" 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.

Za niezgodne z prawem, należy również uznać postanowienia § 10 ust. 1 pkt 1 zasad, statuujące prawo pierwszeństwa najmu lokalu socjalnego dla osób, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego. Należy zauważyć, że posiadanie uprawnienia do lokalu socjalnego ustalonego w formie wyroku samo w sobie nie wyróżnia takiego podmiotu od innych osób zakwalifikowanych do otrzymania lokalu komunalnego, które również oczekują na realizację tego prawa. Ponadto w orzecznictwie podkreślono rozłączny charakter trybów nabywania prawa do lokalu: "Wskazany wyżej zapis, w przypadku gdy obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego spoczywa na gminie, wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w ustawie. Przepisy tej ustawy nie dają podstaw do ustalenia takiego pierwszeństwa. Przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 tej ustawy, wyznaczają granicę obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych. Kreowane natomiast przez

gminę w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, nie mogą zawęzać granic tego ustawowego obowiązku. Artykuł 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 ustawy. Ten ostatni przepis kształtuje bowiem w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie." (wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18).

W ocenie organu nadzoru, również postanowienie § 12 zasad, jest niezgodne z prawem, bowiem umożliwia Wójtowi Gminy przydzielić lokal "w szczególnych przypadkach" innym osobom, pomijając pierwszeństwo ustalone uchwałą, po uprzedniej akceptacji Komisji Mieszkaniowej. W ocenie organu nadzoru takiego rodzaju delegacja dla organu wykonawczego gminy do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego "w szczególnych przypadkach nieprzewidzianych niniejszą uchwałą", nie mieści się w upoważnieniu ustawowym określonym w art. 21 ust. 3 ustawy, a ponadto 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.).

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 Chojcecki

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Janowiec Kościelny,
- 2) Wójt Gminy Janowiec Kościelny.