



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 stycznia 2023 r.

Poz. 204

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.22.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XLVIII.487.2022 Rady Miasta Elku z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowych zasobem Gminy Miasta Elku na lata 2023-2027, w części:**

- § 16,
- § 17 ust. 1 w zakresie sformułowania „przy spełnieniu warunków”, § 17 ust. 1 pkt 1 i 2, § 17 ust. 2, ust. 4-6, ust. 8 oraz
- § 18.

#### Uzasadnienie

Przedmiotowym aktem Rada Miasta Elku, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zm.), przyjęła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowych zasobem Gminy Miasta Elku na lata 2023-2027, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej Programem.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 ww. ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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.

Niewątpliwie, uchwała podjęta na podstawie ww. regulacji, stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że powinna ona ściśle odpowiadać granicom wyznaczonym przez ustawodawcę w przepisie zawierającym upoważnienie, a nadto, nie może być sprzeczna z unormowaniami zamieszczonymi w aktach hierarchicznie wyżej usytuowanymi. Rada miejska, podejmując uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, jest zobowiązana uregulować w nim wszystkie enumeratywnie wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego kwestie, o czym przesądza użycie zwrotu „w szczególności”, natomiast nie może normować takich zagadnień, co do których wypowiedział się już prawodawca w ustawie (w tym niedopuszczalne jest

modyfikowanie przepisów ustawowych), bądź o których decyduje organ wykonawczy gminy jako strona umowy, której przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z zasobu gminy.

Analiza treści uchwały Nr XLVIII.487.2022 Rady Miasta Ełku prowadzi do wniosku, że w części nie spełnia ona ww. kryteriów.

W **§ 16 Programu** Rada Miasta przyjęła, iż najemcy lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta, którzy zawarli umowę po 21 kwietnia 2019 r. będą podlegali okresowej weryfikacji spełnienia kryterium wartości dochodu uzasadniającej oddanie w najem lokalu na podstawie art. 21c ust. 5 ustawy (**ust. 1**) oraz, iż Miasto Ełk, nie częściej niż co 6 lat, weryfikuje spełnianie przez najemców, z wyłączeniem umów najmu socjalnego lokalu, kryterium wysokości dochodu uzasadniającej oddanie w najem lokalu na podstawie przepisów ustawy (**ust. 2**).

Stanowiąc w ten sposób, Rada zmodyfikowała art. 21c ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zgodnie, z którym gmina, nie częściej niż co 2,5 roku, weryfikuje spełnianie przez najemców, z wyłączeniem umów najmu socjalnego lokalu, kryterium wysokości dochodu uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu. Przyznane w tym przepisie uprawnienie należy do właściwości organu wykonawczego gminy, albowiem to ten organ posiada ogólną kompetencję do gospodarowania mieniem komunalnym gminy na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Rada nie została natomiast upoważniona do wprowadzania zmian w zakresie ustalonej w art. 21c ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego częstotliwości realizowania prawa do weryfikowania spełniania przez najemców kryterium wysokości dochodu.

Zgodnie z art. 21c ust. 2a ww. ustawy, w razie wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, o której mowa w ust. 2, gmina może wezwać najemcę do udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w tej deklaracji, w tym zaświadczenia naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego, o wysokości dochodów uzyskanych przez najemcę oraz innych członków jego gospodarstwa domowego, wyznaczając termin nie krótszy niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania. W przypadku nieudostępnienia żądanych dokumentów gmina może podwyższyć czynsz do kwoty 8% wartości odtworzeniowej w skali roku. Tymczasem Rada Miasta w **§ 16 ust. 4 Programu** Rada Miasta przyjęła, iż miasto ma możliwość, w przypadku wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, wezwać najemcę do udokumentowania wysokości wskazanych dochodów, wyznaczając termin nie krótszy niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania. W przypadku niezłożenia deklaracji Miasto naliczy podwyższony czynsz w kwocie odpowiadającej: 1) w roku 2023 - 3% wartości odtworzeniowej w skali roku; 2) w roku 2024 - 4% wartości odtworzeniowej w skali roku; i w kolejnych latach - 5% wartości odtworzeniowej w skali roku. Tym samym, Rada po pierwsze dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 21c ust. 2a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a po drugie wkroczyła w sferę, która ustawodawca zastrzegł dla organu wykonawczego gminy.

Należy podkreślić, iż rada gminy nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Do postanowień, które zostały uregulowane w ustawie o ochronie praw lokatorów należą: **§ 16 ust 3 Programu**, który stanowi dodatkowo modyfikacje treści art. 21c ust. 2 i 2a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz **§ 17 ust. 5 i 6 Programu**, stanowiące powtórzenia odpowiednio art. 7 ust. 7 i art. 7 ust. 9 ww. ustawy.

W przedmiotowym Programie, Rada Miasta unormowała także zasady stosowania obniżek czynszu m.in. w stosunku do najemców osiągających niskie dochody. Kompetencję do tego rodzaju działania zawiera - art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, z którego wynika, że właściciel lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy może na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego gminy stosować określone obniżki czynszu

naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców osiągających niskie dochody. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Z powołanych unormowań wywieść należy następujące wnioski - przede wszystkim o obniżkę czynszu przewidzianą z tytułu osiągania niskich dochodów mogą ubiegać się najemcy, których dochód nie przekracza poziomu dochodu określonego przez radę miejską. Ponadto organ ten nie został wyposażony w uprawnienie do wprowadzania innych dodatkowych kryteriów, których spełnienie jest niezbędne do uzyskania tego rodzaju obniżki czynszu. Sprzeczne z ww. przepisami są więc postanowienia **§ 17 ust. 1 Programu**, w których Rada Miasta Ełku przyjęła możliwość obniżenia czynszu na wniosek najemcy ze względu na wysokość dochodu jego gospodarstwa domowego, przy spełnieniu warunków: 1) zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony (pkt 1) oraz braku zaległości w opłatach za używanie lokalu, a w przypadku lokalu zadłużonego - gdy Miasto wyraziło zgodę na spłatę zaległości w ratach i dłużnik dokonuje terminowej spłaty naliczonych rat (pkt 2) i przepis **§ 17 ust. 8 Programu**, który wyklucza możliwość udzielenia obniżki, gdy: 1) najemca nie złożył deklaracji o dochodach lub złożył deklarację niezgodną z prawdą; 2) wynajmowania lokalu przeznaczonego na najem socjalny; 3) gdy najemca odmówił przyjęcia zaproponowanego przez Miasto lokalu, spełniającego warunki lokalu zamiennego o niższych kosztach utrzymania; 4) gdy najemca zalega z zapłatą należności za zajmowany lokal mieszkalny, chyba że zostanie z nim zawarta umowa określająca spłatę zaległości.

Przytoczone powyżej postanowienia są w istocie dodatkowymi niezbędnymi do spełnienia warunkami dla najemcy osiągającego niskie - nieprzekraczające wskazane przez Radę Miasta kryterium dochodowe - dochody.

Ponadto w **§ 18 Programu**, Rada Miasta ustaliła, iż na wniosek najemców, użytkowników lokali oraz osób zajmujących lokale bez tytułu prawnego, znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji materialnej i życiowej, posiadających zadłużenie z tytułu zajmowania lokalu, Prezydent Miasta Ełku może wyrazić zgodę na odpracowanie należności czynszowych. Szczegółowe zasady odpracowania zadłużenia określa zarządzenie Prezydenta Miasta Ełku.

W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie stanowi naruszenie podziału kompetencji między radą miasta, a prezydentem. Zdaniem organu nadzoru ww. materia nie powinna być regulowana w uchwale w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, gdyż stanowi w istocie o zmianie stosunku zobowiązaniowego, który może być przedmiotem wyłącznie umowy cywilnoprawnej, bowiem na wniosek dłużnika - w drodze umowy z wierzycielem - może dojść do zmiany spełnienia świadczenia z należności pieniężnej na usługi. Tym samym, przytoczone postanowienie uchwały stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy, postanowiono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie trzydziestu dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Artur Chojceki