



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 4 kwietnia 2025 r.

Poz. 1544

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.77.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XIV/86/2025 Rady Miejskiej w Białej Piskiej z dnia 26 lutego 2025 r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Biała Piska, w części:

- § 12 ust. 2 pkt 3 i pkt 5 - 6,
- § 12 ust. 3 pkt 2,
- § 17 ust.1,
- w zakresie sformułowania „Uprzedzony/a o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych we wniosku” znajdujących się w załączniku nr 1 i załączniku nr 3 do zasad,
- załącznika nr 2 do zasad.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Białej Piskiej, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 21 ust.1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 725, dalej jako o.p.l.) określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Biała Piska, zwanych dalej zasadami.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 marca 2025 r.

W ocenie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, uchwalone przez Radę Miejską w Białej Piskiej 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.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o.p.l., 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. W świetle art. 21 ust. 3 ww. ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) 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.

Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. 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 (art. 4 ust. 2 u.o.p.l.). Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ustawodawca zdefiniował zatem krąg osób tworzących wspólnotę samorządową, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W uchwale podjętej w oparciu o art. 21 ust. 3 ww. ustawy organ uchwałodawczy może określić kryteria wyboru osób, którym przysługiwać będzie pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, jednakże kryteria te winny ograniczać się jedynie do oceny wysokości dochodu gospodarstwa domowego i warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy.

W § 12 ust. 2 pkt 3 oraz pkt 5-6 zasad, Rada Miejska postanowiła, że Burmistrz skreśla z listy osoby oczekujące na przydział lokalu, które: podały nieprawdziwe dane dotyczące sytuacji mieszkaniowej i finansowej (pkt 3), nie odebrały wysłanego zawiadomienia o przydziale lokalu i nie złożyły oświadczenia o przyjęciu lokalu w wyznaczonym terminie (pkt 5), posiadają tytuł prawny do lokalu (pkt 6). Jednocześnie w § 12 ust. 3 pkt 2 zasad, postanowiono, że za realizację przydziałów z listy uważa się datę odmowy przyjęcia dwóch kolejnych propozycji wynajęcia lokali odpowiadającym wymogom określonym w ustawie.

Regulacje te nie mogą pozostać w obrocie prawnym, gdyż zgodnie z cytowanymi 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. O istnieniu lub braku zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych decydują warunki zamieszkiwania oraz dochód. Brak jest natomiast podstaw do "wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do uzyskania lokalu gminnego osób" poprzez skreślenie z listy osób oczekujących na przydział lokalu, lub uznanie za realizację przydziału mieszkania w ww. przypadkach wskazanych przez Radę Miejską w Białej Piskiej.

W § 12 ust. 2 pkt 3 zasad, wśród przesłanek skreślenia z listy osób oczekujących na przydział lokalu, Rada Miejska w Białej Piskiej wskazała podanie nieprawdziwych danych dotyczących sytuacji mieszkaniowej i finansowej. Należy wskazać, że zgodnie z art. 21b ust. 5 o.p.l., składanie deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, następuje pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Natomiast skutek w postaci odmówienia przez gminę zawarcia umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu - zgodnie z art. 21b ust. 6 ww. ustawy - następuje jedynie w przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości lub jeżeli występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu stanem majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu. Wobec powyższych uregulowań prawnych, niedopuszczalne jest tworzenie

pozaustawowych przesłanek, skutkujących pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości ubiegania się o komunalny lokal mieszkalny.

Postanowienie Rady, że Burmistrz skreśla z listy osoby oczekujące na przydział lokalu, które nie odebrały wysłanego zawiadomienia o przydziale lokalu i nie złożyły oświadczenia o przyjęciu lokalu w wyznaczonym terminie jest również niezgodne z wyżej cytowanymi przepisami ustawy o.p.l. Treść zakwestionowanego przepisu może bowiem pozbawić wnioskodawcę szans na mieszkanie, w związku z nieodebraniem korespondencji i niezłożenia oświadczenia o przyjęciu lokalu w wyznaczonym terminie z różnych ważnych przyczyn, jak chociażby z powodu pobytu w szpitalu. Zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 29.05.2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14 domniemanie doręczenia nie może decydować o tak istotnych dla mieszkańców kwestiach, jak skreślenie z listy oczekujących. Takie możliwości stwarza jedynie niespełnienie przesłanek stanowiących kryteria dochodowe lub mieszkaniowe wnioskodawcy.

Odnosnie wskazanej przez Radę Miejską w Białej Piskiej w § 12 ust. 2 pkt 6 zasad przesłanki skreślenia z listy osób oczekujących na przydział lokalu tj. posiadania tytułu prawnego do lokalu, należy wskazać, że taki warunek dotyczy tylko najmu lokalu socjalnego. Ponadto sam fakt posiadania tytułu prawnego do lokalu nie oznacza jeszcze, że potrzeby mieszkaniowe zostały zaspokojone w sposób dostateczny. Mogą bowiem to być takie warunki mieszkaniowe, które uzasadniają potrzebę ich poprawy z pomocą gminy. Takie stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym np.: wyrok WSA w Krakowie z dnia 29.06.2020 r. III SA/Kr 956/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12.04.2012 r., sygn. akt IV SA/Po 102/12.

Odnosząc się do postanowienia uchwały przewidującego uznanie za realizację przydziałów z listy daty odmowy przyjęcia dwóch kolejnych propozycji wynajęcia lokali wskazać należy, że jest on spreczny z celem ustawy i obowiązkiem gminy oraz oznacza stworzenie przepisu materialnoprawnego wykraczającego poza delegację ustawową. Przepis taki umożliwia powstanie nieprawidłowej sytuacji, w której faktycznie wymusi się na uprawnionym przyjęcie zaproponowanego lokalu. W konsekwencji należy więc uznać, że przewidziana w ww. postanowieniu uchwały sankcja dla osoby, której przysługuje lokal mieszkalny, w postaci utraty uprawnienia do zawarcia umowy najmu w przypadku odrzucenia propozycji wynajęcia lokalu, jest sprzeczna z celem ustawy i obowiązkiem gminy, określonym w art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Wprowadzenie do uchwały takiego dodatkowego warunku powoduje, że mieszkańcy wspólnoty spełniający przesłanki ustawowe do ubiegania się o pomoc mieszkaniową, zostają pozbawieni możliwości jej uzyskania.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 21b ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, składanie deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, następuje pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Natomiast skutek w postaci odmówienia przez gminę zawarcia umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu - zgodnie z art. 21b ust. 6 ww. ustawy - następuje jedynie w przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości lub jeżeli występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu stanem majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu. Wobec powyższych uregulowań prawnych, niedopuszczalne jest tworzenie pozaustawowych przesłanek, skutkujących pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości ubiegania się o komunalny lokal mieszkalny.

W § 17 ust. 1 zasad, Rada Miejska w Białej Piskiej postanowiła, że Burmistrz może przeznaczyć lokale do zasiedlenia na czas trwania stosunku pracy z osobami, których zatrudnienie ze względu na posiadane kwalifikacje uzasadnione jest z punktu widzenia interesu Gminy. Zgodnie natomiast z art. 20 ust. 3 o.p.l., to rada gminy może wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy. Z uwagi na sprzeczność ww. cytowanego postanowienia zasad z przepisami ustawy o.p.l., należy je wyeliminować z obrotu prawnego.

Odnosząc się natomiast do treści zakwestionowanych załączników do zasad, tj. nr 1 i nr 3 w zakresie pouczenia o odpowiedzialności karnej oraz załącznika nr 2, organ nadzoru wskazuje, co następuje.

Osoba ubiegająca się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, co wynika z analizy art. 21 ust. 3 pkt 5 o.p.l., winna złożyć stosowny w tej sprawie wniosek. W myśl art. 21b ust. 1 zd. pierwsze o.p.l.

osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkaniowego należącego do gminy, jest zobowiązana złożyć deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. Zgodnie z art. 21b ust. 2 i ust. 3 ustawy odpowiednio deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie z wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Natomiast, oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie z wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 15 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. O tym, jakie informacje wnioskodawca winien zawrzeć w deklaracji o dochodach oraz oświadczeniu o stanie majątkowym, rozstrzygają zatem przepisy wykonawcze do ustawy o dodatkach mieszkaniowych. W przypadku deklaracji - zgodnie ze wzorem ustalonym przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 1e ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Co ważne, ustawodawca wymaga w art. 7 ust. 1d, by deklaracja zawierała następujące informacje: dane osobowe wnioskodawcy: imię i nazwisko, adres zamieszkania, datę urodzenia, miejsce pracy lub nauki i źródła dochodu oraz jego wysokość; dane osobowe osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego: imię i nazwisko, datę urodzenia, stopień pokrewieństwa

z wnioskodawcą, miejsce pracy lub nauki i źródła dochodów oraz ich wysokość; informację o sumie dochodów członków gospodarstwa domowego; informację o wysokości średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego. Wzór oświadczenia o stanie majątkowym określa natomiast rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu oraz ustawa o dodatkach mieszkaniowych.

Co ważne, ww. dokumenty, a zatem deklarację o dochodach oraz oświadczenie o stanie majątkowym składa się - o czym wprost stanowi art. 21b ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W deklaracji i oświadczeniu zamieszcza się klauzulę w brzmieniu: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia".

O tym zatem, jakie informacje i w jakiej formie przedstawia osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego rozstrzyga ustawodawca, jak również jakich informacji i w jakiej formie może domagać się od niej gmina. Rada gminy nie może zatem przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań w tym zakresie modyfikować. Tym samym kwestionowany załącznik nr 2 do zasad (jako, że nie spełnia warunków wskazanych w art. w art. 7 ust. 1d ustawy o dodatkach mieszkaniowych) należy wyeliminować z obrotu prawnego.

Odnosząc się do kwestionowanej treści - „Upředzony/a o odpowiedzialności karnej z art. 233 § 1 Kodeksu karnego potwierdzam własnoręcznym podpisem prawdziwość danych zamieszczonych we wniosku” załącznika nr 1 i nr 3 do zasad, wskazać należy, że została wprowadzona bez podstawy prawnej. Wyżej wymieniony art. 21b ust. 5 o.p.l wyrażnie wskazuje jakie oświadczenia składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej i jak ma być sformułowana owa klauzula. Ponadto, co wynika z orzecznictwa sądowno-administracyjnego upoważnienie do uprzedzenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia musi wynikać z ustawy, na podstawie której jest prowadzone postępowanie (tak: wyrok SN z 18 maja 2009 r., sygn. akt IV KK 459/08). Każdorazowo więc - jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym, składanym przez zainteresowane podmioty, oświadczeniom rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), rygor ten wprowadza wprost do ustawy; ustalając wówczas kompetencję organu samorządu do określenia wzoru wniosku, deklaracji lub podobnego formularza, ustawodawca winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej. Wobec powyższego, Rada Miejska w Białej Piskiej nie była uprawniona do wprowadzania ww. postanowienia do wniosków o najem i zamykanie lokalu mieszkalnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec 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.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski