



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 19 grudnia 2014 r.

Poz. 6617

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.455.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLV/584/14 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/386/13 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 9 maja 2013r. dotyczącej określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Bobrowniki w całości, jako niezgodnej z przepisem art. 21 ust. 3 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014r., poz. 150) – dalej jako: „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 6 listopada 2014r. Rady Gminy Bobrowniki podjęła uchwałę w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/386/13 Rady Gminy Bobrowniki z dnia 9 maja 2013r. dotyczącej określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Bobrowniki. Nowelizacja tej uchwały polegała na nadaniu nowego brzmienia regulacjom przepisu § 6 załącznika do uchwały, określającym warunki obniżania czynszu. W wyniku powyższej zmiany Rada postanowiła o warunkach stosowania obniżek czynszu wobec najemców o niskich dochodach, to jest o czasokresie udzielania tych obniżek oraz o konkretnej wysokości tych obniżek.

Kompetencję do podjęcia powyższej uchwały Rada wywiodła z przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy zobowiązującego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Stosownie do przepisu art. 21 ust. 3 ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie 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 lokalu socjalnego;

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 o najem lokali socjalnych 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;

7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

Powyższy przepis wskazuje na minimum spraw, które wymagają uregulowania w akcie wykonawczym. Do jednej z nich przepis niewątpliwie zalicza kwestię wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu. Przepisy zakwestionowanej przez organ nadzoru uchwały, oprócz wskazania wysokości powyższego dochodu, regulują również czasokres udzielania tych obniżek oraz wskazują konkretne parametry, w oparciu o które te obniżki nastąpią. Tym samym można stwierdzić, że przepisy te normują zagadnienia dotyczące - ogólnie rzecz ujmując - zasad i warunków udzielania obniżek czynszu za najem lokali wobec najemców o niskich dochodach. W ocenie organu nadzoru jednak przepisy te nie są zgodne z prawem.

Co prawda użyte w przepisie art. 21 ust. 3 ustawy wyrażenie ” w szczególności” zezwala na przyjmowanie przez organ stanowiący gminy także innych, nie wymienionych w tym przepisie kryteriów. Wobec tak brzmiącego przepisu ustawy - pozostawiającego otwartym katalog spraw do regulowania uchwałą - wydawać by się mogło, że nie żadnych przeciwwskazań, aby w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali mieszkalnych zawrzeć również mieszczące się w pojęciu „zasad wynajmowania”, i z tym najmem niewątpliwie bezpośrednio związane: warunki, czy też zasady obniżania czynszu. Tak jednak nie jest. Należy bowiem zwrócić uwagę, że ustawa w przepisie art. 21 oprócz delegacji do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (ust. 1 pkt 2), zawiera również podstawę do przyjęcia programu gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym (ust. 1 pkt 1). Ustawa zatem w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym zawiera dwie podstawy prawne do podjęcia dwu odrębnych aktów prawnych, z których dodatkowo każdy stanowi akt prawa miejscowego. Z woli ustawodawcy każdy z nich ma też regulować zagadnienia, które związane są - bezpośrednio bądź pośrednio - z polityką czynszową w gminie. Stosownie bowiem do treści art. 21 ust. 2 i 3 ustawy zasady wynajmowania lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy mają wskazywać **wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu**, natomiast program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy ma określać **zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu**. Przedmiotem regulacji obu uchwał jednak są dwie zupełnie odrębne kwestie; jedna z nich będzie stanowić jedynie o punkcie wyjścia do zastosowania obniżki czynszu, druga zaś będzie formułowana w znacznie szerszym zakresie, określającym politykę czynszową gminy oraz konkretne zasady i warunki obniżania czynszu. Założywszy racjonalność ustawodawcy, który nie może upoważniać dwukrotnie do regulowania tej samej materii, stwierdzić należy, że zakresy obu upoważnień są rozłączne, tj. nie mogą się pokrywać. Tekst prawny należy tłumaczyć w taki sposób, aby żaden z jego elementów nie okazał się zbędny i miał rozsądną treść. Uznanie, że obie delegacje mają element wspólny podważałoby sens tych regulacji i obalało leżący u podstaw reguł wykładni racjonalizm ustawodawcy. Prowadzi to do uznania, że w powyższym zakresie powinny istnieć dwie odrębne regulacje, o odmiennej treści, przy czym jedna z nich powinna mieć miejsce w zasadach wynajmowania lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy określanych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 3 ustawy, a druga w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy podejmowanym na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 ustawy. Obie te regulacje zaś powinny być normowane w sposób kompleksowy, i przede wszystkim nie powinny być mieszane i używane zamiennie. Określenie zatem - tak jak w przedmiotowej sprawie - warunków obniżania czynszu w „zasadach”, jest nie tyle przekroczeniem delegacji ustawowej (bowiem katalog spraw do uregulowania na jej podstawie jest otwarty), ale unormowaniem materii właściwej dla innego aktu prawnego - aktu powszechnie obowiązującego, co niewątpliwie stanowi istotne naruszenie prawa. Należy również zwrócić uwagę, że próba uregulowania tej materii już we właściwym akcie prawnym - w wieloletnim programie mieszkaniowym - (wobec konieczności pełnego zrealizowania delegacji ustawowej) spowoduje modyfikację, bądź powtórzenie istniejących i powszechnie obowiązujących regulacji prawnych.

Z tych też powodów organ nadzoru nie podziela stanowiska Gminy Bobrowniki wyrażonego przez Zastępcę Wójta (w ramach przysługującego Gminie prawa do złożenia wyjaśnień) w piśmie Nr OK.0711.20.2014/2 z dnia 16 grudnia 2014r. co do istnienia naruszenia prawa i jego istotności. Wobec powyższej argumentacji twierdzenia Gminy Bobrowniki o otwartym katalogu, zawartym w przepisie delegującym, pozostają bez znaczenia prawnego.

Organ nadzoru nie podziela również stanowiska Gminy co do zakresu przedmiotowego dokonanej zmiany uchwały. Należy wyraźnie podkreślić, że nowelizacja uchwały polegała na nadaniu nowego brzmienia całej regulacji przepisu § 6 załącznika do uchwały, a nie na wprowadzeniu w tym przepisie jednostkowych zmian. Regulacja dotychczasowa, jak również ta w nowym brzmieniu, obejmuje swym zakresem: wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, wysokość tych obniżek (ust. 1 i 2) oraz czasokres udzielania tych obniżek (ust. 3). Wobec takiej konstrukcji nowelizacji przepisu, trudno zatem uznać, że Rada Gminy stanowiła wyłącznie w przedmiocie „wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu”.

Odnosząc się zaś do argumentów Gminy co do braku zakwestionowania unormowań poprzedniej uchwały, należy podnieść, że wydanie powyższego rozstrzygnięcia nadzorczego, nie wyklucza ingerencji nadzorczej wobec pozostających w obrocie prawnym, wadliwych przepisów tej uchwały.

Z uwagi na powyższe stwierdzenie nieważności uchwały w całości należy uznać za konieczne i w pełni uzasadnione.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

**Otrzymują:**

- 1) Rada Gminy w Bobrowniki  
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a.