



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 2 czerwca 2022 r.

Poz. 2456

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.194.2022.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 maja 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/337/2022 Rady Gminy Stargard z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Uzasadnienie

W dniu 28 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Stargard podjęła uchwałę Nr XXXVI/337/2022 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 5 maja 2022 r.

Materialnoprawną podstawę badanego aktu stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁾, który przyznaje radzie gminy kompetencję do uchwalenia 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. Przepis art. 21 ust. 3 ww. ustawy stanowi natomiast, że *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;*

¹⁾ Ustawa 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).

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.

7) (uchylony).

Uchwała we wskazanym wyżej przedmiocie powinna regulować wszystkie wymienione w cyt. unormowaniu kwestie, a nadto, zawarte w niej postanowienia nie mogą być sprzeczne z przepisami hierarchicznie wyżej usytuowanymi, w szczególności ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W zakresie przedmiotowym cytowany wyżej przepis 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 regulować wszystkie zagadnienia 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 aktu²⁾.

Analiza treści przedłożonej przez Radę Gminy Stargard uchwały Nr XXXVI/337/2022 wykazała, że nie zawiera ona uregulowań dotyczących:

- warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy),
- sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali (art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy).

Wprawdzie w Zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Stargard, stanowiących załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXXVI/337/2022 (w treści §1 uchwały oznaczony jako „załącznik”) Rada Gminy Stargard zawarła Rozdział 3. pt. Warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, jednak w jego treści wprowadziła postanowienie: §8. Prawo do lokalu z zasobów gminy przysługuje: 1) osobom, które w ciągu ostatnich pięciu lat nie zbyły lub nie przekazały innym osobom prawa własnościowego lokalu spółdzielczego, prawa do lokalu mieszkalnego i prawa najmu lokalu mieszkalnego, 2) osobom zamieszkającym w pomieszczeniach nie nadających się na stały pobyt ludzi lub w lokalach, w których powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy jest mniejsza niż 5 metrów kwadratowych w gospodarstwie wieloosobowym i 10 metrów kwadratowych w gospodarstwie jednoosobowym. Przyjętych zapisów nie można traktować jako wypełnienia elementu wymaganego art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Podkreślenia nadto wymaga, że ww. ustawa przewiduje, że gmina, posiadająca mieszkaniowy zasób, zobowiązana jest do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców konkretnej gminy. W ten sposób zakreślony został zatem przez prawodawcę krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń – w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie, radzie gminy przyznana została kompetencja do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, tj. wskazania maksymalnej granicy osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu, z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. Żadne inne kryteria, poza wskazanymi powyżej, nie mogą mieć wpływu na prawo mieszkańca gminy do lokalu, a rada gminy nie jest upoważniona do wprowadzania kryteriów innych niż ustawowe, tak jak zrobiła to Rada Gminy Stargard w kwestionowanym §8 uchwały Nr XXXVI/337/2022.

W Rozdziale 6. Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Stargard pt. Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli, organ stanowiący Gminy zamieścił postanowienia wymagane art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego dotyczące trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali,

²⁾ Tak w wyrokach: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07.

jednak nie sformułował przepisów świadczących o poddaniu kontroli społecznej tych wniosków. Wprawdzie w §16 ust. 5 Zasad wspomniano, że w drodze zarządzenia Wójta powoływana jest Komisja Mieszkaniowa, która opiniuje kompletne wnioski o najem lokali, jednak zdaniem organu nadzoru zapis taki nie wypełnia delegacji z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Poddanie kontroli społecznej może oznaczać powołanie, m.in. przykładowo quasi-organu (komisji) mającego realizować i urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej, jednak musi mieć ono wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane decyzje. W przyjętych uchwałą Nr XXXVI/337/2022 Zasadach brak jest zapisów spełniających ww. założenia ustawowe.

W Rozdziale 4. Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Stargard pt. Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony (komunalnego) i najmu socjalnego lokalu Rada Gminy Stargard zamieściła §12, w którym postanowiła, że: *W szczególnie uzasadnionych przypadkach lokale mieszkalne z zasobu Gminy Stargard mogą być także wynajmowane na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej uzasadnionej względami społecznymi.* W przepisie tym Rada posłużyła się pojęciem niedookreślonym „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”, nie definiując go, pozostawiając w tym zakresie zupełną swobodę organowi wykonawczemu w jego interpretowaniu. Co istotniejsze jednak, cytowany przepis wywołałby ten skutek, że najemcą lokalu mieszkalnego z zasobu Gminy Stargard mogłaby zostać osoba, która nie spełnia kryterium dochodowego oraz warunku posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, co byłoby całkowicie sprzeczne z założeniem ustawodawcy, wyrażonym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, z którego wynika, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty, osiągających niskie dochody. Co wspomniano powyżej, do rady gminy należy określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Nie może być przy tym mowy, o przyznaniu przez radę wójtowi uprawnienia do oddania w najem lokalu osobie, która nie spełnia kryterium dochodowego³⁾.

W załączniku do Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Stargard organ stanowiący zamieścił wzór wniosku o przydział lokalu mieszkalnego/socjalnego, do którego złożenia – stosownie do brzmienia §15 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXVI/337/2022 – zobowiązana jest osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lokalu. We wzorze wniosku Rada zamieściła elementy wniosku sprzeczne z postanowieniami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, a mianowicie oświadczenia o treści:

- *Oświadczam, że nie posiadam prawa własności do żadnego lokalu komunalnego, zakładowego, własnościowego ani domu mieszkalnego lub jego części na terenie Rzeczypospolitej Polskiej;*
- *Świadom/a odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 § 1 Kodeksu Karnego, który za składanie fałszywych zeznań przewiduje karę pozbawienia wolności do lat 3 – oświadczam, że wszystkie podane przeze mnie informacje są zgodne z prawdą.*

Dokonując oceny legalności powyższych postanowień, wskazania wymaga, że w myśl art. 21b ust. 1 ustawy osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. Zgodnie natomiast z ust. 5 tego przepisu deklarację, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenia, o których mowa w ust. 1 i 4, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W deklaracji i oświadczeniach zamieszcza się klauzulę w brzmieniu: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, prawodawca nie zastrzegł w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, aby osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego składała we wniosku o jego przyznanie oświadczenie, zawierające wszystkie istotne dla jej sytuacji prawnej dane – pod rygorem odpowiedzialności karnej. Rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń dotyczy jedynie dokumentów, o których mowa w art. 21b ust. 5 ustawy. Wykluczone jest zatem żądanie od

³⁾ Podobnie: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. akt I OSK 1423/18.

wnioskodawcy złożenia takiego oświadczenia we wniosku o najem lokalu mieszkalnego, jak uczyniła to Rada Gminy Stargard.

Wskazania dodatkowo wymaga, że we wniosku zacytowano przepis art. 233 §1 Kodeksu karnego⁴⁾ w brzmieniu, które obowiązywało do dnia 15 kwietnia 2016 r. W tym to dniu bowiem weszła w życie nowelizacja Kodeksu karnego, dokonana ustawą o zmianie Kodeksu karnego i niektórych innych ustaw⁵⁾, na podstawie której powołana regulacja otrzymała treść: *Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.* Redakcja obu przepisów wskazuje na zmianę wysokości kary pozbawienia wolności, jaką zagrożone jest tego rodzaju przestępstwo.

Ponadto, żądanie przez Radę Gminy Stargard oświadczenia o treści: *Oświadczam, że nie posiadam prawa własności do żadnego lokalu komunalnego, zakładowego, własnościowego ani domu mieszkalnego lub jego części na terenie Rzeczypospolitej Polskiej*, narusza art. 21b ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym: *Na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.* Z przepisu tego wynika bowiem wprost, że możliwe jest żądanie przez wójta, jako organu uprawnionego do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych, wyłącznie oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, nie zaś – czego wymaga organ stanowiący Gminy Stargard – o nieposiadaniu żadnego lokalu komunalnego, zakładowego, własnościowego ani domu mieszkalnego lub jego części na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Za sprzeczny z prawem uznać również należy zapis załącznika do Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Stargard, zgodnie z którym: „Do wniosku należy dołączyć: 1. Zaświadczenie naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości uzyskanych dochodów wnioskodawcy oraz innych członków jej gospodarstwa domowego”. W tym miejscu przywołać należy treść art. 21c ust. 2a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, stanowiącego, że: *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.* Z przepisu tego wynika zatem, że zaświadczenie naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów może być żądane przez gminę, ale tylko w odniesieniu do najemców, nie zaś wnioskodawców, i tylko wówczas, gdy zaistnieje wątpliwość co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego najemcy. Przepisy przywołanej ustawy nie przewidują możliwości żądania zaświadczenia właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez wnioskodawcę oraz innych członków jego gospodarstwa domowego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXVI/337/2022 Rady Gminy Stargard z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

⁴⁾ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2021 r. poz. 2345 z późn. zm.).

⁵⁾ Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 437 z późn. zm.).

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

wz. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO
II WICEWOJEWODA ZACHODNIOPOMORSKI

Mateusz Wagemann