



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Urząd Miasta Elku



AAB055552

Pan Prezydent
Miasta Elku
Radni RM Elku
PRZEWODNICZĄCY
RADY MIASTA ELKU
Włodzisław Szelażek

Olsztyn, 23 listopada 2020 r.

PN.4131.445.2020

BIURO RADY MIASTA ELKU
WPLYNEŁO
dnia 27-11-2020
Liczba Zaliczenie
podpis

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Nr XXII.210.2020 Rady Miasta Elku z dnia 21 października 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Elku, w części: §2 pkt 6 i 7, §3 ust. 1 pkt 7 co do sformułowania „przez okres 5 lat i jest to potwierdzone meldunkiem i nie przysługuje im, ani ich małżonkom tytuł prawny do innego lokalu”, §3 ust. 3 i 4, §4 ust. 1 co do sformułowań „zamieszkującym z zamiarem stałego pobytu na terenie Miasta Elku, i „posiadającym centrum życiowe w rozumieniu niniejszej uchwały na terenie Miasta Elku”, §4 ust. 1 zdanie drugie, §4 ust. 4, §4 ust. 5, §4 ust. 9 zdanie drugie, §5 ust. 1 co do sformułowania „zamieszkujących z zamiarem stałego pobytu na terenie Miasta Elku, §5 ust. 1 zdanie drugie, §5 ust. 1 zdanie trzecie, §5 ust. 2 pkt 1b, §5 ust. 3 zdanie drugie, §5 ust. 4 co do sformułowania „lub zawarcie umowy najmu na czas oznaczony dotychczas zajmowanego lokalu”, §5 ust. 5, §5 ust. 10, §9 ust. 5, §12 ust. 2 co do sformułowania „oraz udokumentować dane określone w uchwale”, §16 ust. 3 pkt 2, §18, §19 §20 ust. 2 pkt 3.

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr XXII.210.2020 Rada Miasta Elku działając m. in. na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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.), określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Elku.

Po analizie ww. uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż powyżej wymienione postanowienia w sposób istotny naruszają prawo.

Na wstępie należy wskazać, iż gmina, realizując przypisane w art. 4 ust. 1 ww. ustawy zadanie własne gminy, polegające na tworzeniu warunków dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, nie może arbitralnie, definiować członka wspólnoty samorządowej

eliminując z grona członków wspólnoty osoby, które zamieszkują na terenie gminy krócej niż 5 lat. Dla uznania danej osoby za mieszkańca danej gminy nie ma bowiem znaczenia długość okresu zamieszkiwania. Przypomnieć należy, że z art. 16 Konstytucji RP oraz z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy, zaś ogół mieszkańców tworzy wspólnotę samorządową. Ustawodawca nie określił żadnych ram czasowych dla uzyskania statusu mieszkańca. Miejsce zamieszkania zależy od zamiaru (woli) konkretnej osoby, przy czym o charakterze pobytu decydują również okoliczności faktyczne wskazujące na zamiar rzeczywisty. Przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, również nie zawierają żadnych regulacji, uzależniających prawo członka wspólnoty samorządowej do ubiegania się o najem lokalu od okresu zamieszkiwania na terenie danej gminy (por. wyroki NSA z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04 oraz z dnia 24 stycznia 2012 r. sygn. I OSK 2021/11). W związku z tym, organ nadzoru uznał, iż przyjęcie w przedmiotowej uchwale, definicji członka wspólnoty samorządowej (**§2 pkt 6 uchwały**), nastąpiło bez podstawy prawnej.

Upoważnienie ustawowe zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, skonstruowane zostało relatywnie wąsko. Ustawodawca przewidział mianowicie kompetencję dla rady gminy do ustalania 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; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W myśl powołanych przepisów, 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 m².

Zawarte w ustawie określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy powinna regulować wszystkie wskazane w art. 21 ust. 3 zagadnienia, a ponadto można zamieścić w uchwale jeszcze inne, dodatkowe, niewymienione w ustawie zagadnienia związane z najmem. Nie oznacza to jednak, by organ stanowiący gminy, ustalając zasady wynajmu lokali, mógł dowolnie określać dodatkowe kryteria, według których potrzeby mieszkaniowe określonych gospodarstw domowych o niskich dochodach mogą być zaspokojone. Z przywołanych przepisów nie sposób bowiem wywieść delegacji do wyłączenia określonych grup członków wspólnoty samorządowej z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu komunalnego. Rada winna respektować przy ustalaniu zasad wynajmu lokali, ogólne zasady płynące z ustawy o ochronie praw lokatorów oraz wartości określone Konstytucją RP.

Przepis art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów stanowi o obowiązku gminy i związanym z nim uprawnieniu mieszkańca gminy, którego sytuacja materialna uzasadnia oddanie mu w najem lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Co do zasady więc, podstawowymi warunkami jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Ustawa nie wiąże natomiast w jakikolwiek sposób możliwości uzyskania mieszkania z zasobów mieszkaniowych gminy z przesłankami historycznymi, czy formalnymi, jak też nie wprowadza żadnych wyłączeń podmiotowych, uniemożliwiających obywatelowi ubieganie się o mieszkanie. Wprowadzanie w uchwale dodatkowych wyłączeń, niemieszczących się w kryteriach ustawowych, kwalifikować należy jako nieuprawnione wychodzenie poza granice upoważnienia ustawowego. Do tego rodzaju kryteriów, wskazanych w przedmiotowej uchwale, należy zaliczyć uzależnienie wynajęcia lokalu osobom, od zamieszkania z zamiarem stałego pobytu na terenie Miasta Ełku oraz posiadania centrum życiowe w rozumieniu niniejszej uchwały na terenie Miasta Ełku (**§4 ust. 1 i §5 ust. 1 zdanie drugie uchwały**).

W związku z powyższym, za sprzeczne z prawem należy także uznać postanowienia uchwały, przewidujące odrzucenie wniosku o przyznanie lokalu, w przypadku niespełnienia powyższych przesłanek lub ich nieudokumentowania (**§4 ust. 1 zdanie drugie i §5 ust. 1 zdanie drugie uchwały**), a w konsekwencji także określenie, kto nie musi spełniać tych warunków (**§5 ust. 1 zdanie trzecie uchwały**). Stwierdzenie nieważności wszystkich postanowień w uchwale, zawierających pojęcie

„centrum życiowe”, wiąże się z kolei z koniecznością stwierdzenia nieważności definicji ww. pojęcia (§2 pkt 7 uchwały), jako zbędnego.

Należy podkreślić, iż rada gminy nie jest uprawniona do określenia dodatkowych kryteriów, wykluczających z weryfikacji przy ubieganiu się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy - osoby spełniające warunki braku zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i dochodu. Przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, stanowi bowiem o kryteriach pierwszeństwa w wyborze osób, a nie o kryteriach wykluczających osoby spełniające warunki przedmiotowe (por. wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08, niepublikowany). Tym samym, brak jest podstawy do określenia przez Radę Miasta Ełku w przedmiotowej uchwale, okoliczności w których odmawia się wynajęcia lokalu (§4 ust. 5 uchwały).

W myśl art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej ostatnich 5 lat, potwierdzonych przy tym meldunkiem i nieposiadania przez ww. osoby oraz ich małżonków tytułu prawnego do innego lokalu (§3 ust. 1 pkt 7 uchwały), z pewnością w tym pojęciu nie mieści się, a zatem wykracza poza delegację ustawową (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r. III SA/Łd 86/18).

W § 3 ust. 4 przedmiotowej uchwały, Rada Miasta Ełku postanowiła, że w przypadkach uzasadnionych względami społeczno - gospodarczymi i zasadami racjonalnej gospodarki mieszkaniowej, Prezydent Miasta Ełku może wyrazić zgodę na powiększenie powierzchni mieszkalnej najemcy, który nie ma dostatecznie zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wskazać w tym miejscu należy, że tego typu zwroty jak „przypadkach uzasadnionych względami społeczno - gospodarczymi”, „zasadami racjonalnej gospodarki mieszkaniowej”, są dalece nieprecyzyjne i pozostawiają możliwość dowolnej interpretacji. Tym samym, prezydent bez upoważnienia ustawowego uzyskał w istocie uprawnienia do działania poza trybem określonym w uchwale, co potencjalnie może stawić obywateli, którzy podlegają regulacjom przedmiotowej uchwały, w sytuacji naruszającej zasadę równości, wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. Normy stanowione przez lokalnego prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany jest w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Wprowadzenie w uchwale, będącej aktem prawa miejscowego, uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi

istotne naruszenie prawa (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r., sygn. akt III SA/Wr 358/08). W świetle konstytucyjnej regulacji źródeł prawa (art. 87-94 Konstytucji) nie ulega wątpliwości, że akt prawa miejscowego jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, a więc aktem o charakterze normatywnym, zawierającym normy generalne i abstrakcyjne; o zasięgu lokalnym, tj. obowiązującym na obszarze działania organu, który go ustanowił, stanowionym na podstawie i w granicach ustaw, wymagającym ogłoszenia. Biorąc pod uwagę wskazane wyżej cechy aktu prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, jakim jest przedmiotowa uchwała, należy stwierdzić, że postanowienia tej uchwały w szczególności nie mogą wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregokolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (por. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r., sygn. II OSK 1077/09). Z powyższym naruszeniem mamy również do czynienia przy **§5 ust. 3 zdanie drugie uchwały**, który dopuszcza w uzasadnionych przypadkach możliwość przekroczenia dochodu najemcy lokalu socjalnego, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, o nie więcej niż 20 % , **§5 ust. 2 pkt 1b uchwały**, który uprawnia Prezydenta Miasta Ełku, w uzasadnionych przypadkach, do wydania skierowania realizującego wyrok eksmisyjny z pominięciem kolejności (...) i **§18 uchwały**, przewidującym, iż w przypadkach szczególnie uzasadnionych względami społecznymi, Prezydent Miasta Ełku – po zasięgnięciu opinii odpowiedniej Komisji Rady Miasta Ełku - może wyrazić zgodę na nawiązanie stosunku najmu lokalu mieszkalnego lub najmu socjalnego oraz zamiany lokalu - z osobą niespełniającą warunków określonych w § 4 i § 5 niniejszej uchwały.

W **§3 ust. 3 uchwały**, Rada Miasta przyjęła, że Prezydent Miasta Ełku może przyznać prawo do najmu lokalu mieszkalnego z pominięciem kolejności określonej w wykazach opisanych w § 13 ust. 9 pkt 4 uchwały, w przypadku deklaracji wykonania remontu na własny koszt. Z kolei w **§19 uchwały**, Rada ustaliła, iż Prezydent Miasta Ełku może oddać w najem lokal wymagający gruntowego remontu, którego remont jest ekonomicznie nieuzasadniony, a przyszły najemca (osoba umieszczona na liście przydziałów lub zamian lokali) zadeklaruje przeprowadzenie wszystkich prac remontowych na własny koszt bez możliwości zwrotu poniesionych nakładów. Zakres remontu określa Wynajmujący.

W ocenie organu nadzoru, przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, wykluczają przyjęcie w akcie prawa miejscowego zasady obciążania przyszłych najemców kosztami wszelkich remontów, bez możliwości dochodzenia od

gminy (jako wynajmującego) zwrotu poniesionych wydatków i nakładów, Przepisy te w odniesieniu do najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy są bezwzględnie obowiązujące (art. 6f ustawy, a contrario). Skoro wskazanych w art. 6a-6e praw i obowiązków nie mogą w sposób odmienny ustalić nawet strony w umowie najmu, to tym bardziej kompetencji do kształtowania przepisów w tym zakresie nie sposób przypisać radzie gminy, jako prawodawcy miejscowemu. Kwestionowane przepisy uchwały zostały zatem podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia, wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ustawy, a jednocześnie z istotnym naruszeniem art. 6a-6f ustawy, co czyni koniecznym stwierdzenie ich nieważności. Na marginesie należy wskazać, iż pozostawienie kwestionowanych powyżej przepisów uchwały, mogłoby skutkować niezgodnym z zasadami wynajmowania lokali, znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy, przydzielaniem takich lokali osobom, które nie spełniają warunków przewidzianych w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego tj. mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód, co należałoby kwalifikować, jako obejście przepisów ww. ustawy i już tylko z tego powodu stanowiłoby podstawę do stwierdzenia, iż postanowienia te rażąco naruszają prawo. Stwierdzenie nieważności §19 uchwały, powoduje konieczność stwierdzenia nieważności **§20 ust. 2 pkt 3 uchwały**, który odwołuje się do zakwestionowanego przepisu.

Z kolei w **§9 ust. 5 uchwały**, Rada Miasta Ełku ustaliła, że przy zamianie lokalu dotychczas zajmowany lokal musi zostać doprowadzony do stanu technicznego i wizualnego, który będzie umożliwiał zasiedlenie go bez czynienia nakładów przez Wynajmującego. W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienie, z jednej strony wkracza w sposób niedopuszczalny w sferę umowną między osobami dokonującymi zamiany i władzę wykonawczą prezydenta, który może (nie musi) wyrazić zgodę na zamianę, a z drugiej strony narusza powołane powyżej przepisy ustawy o ochronie regulujące kwestie rozliczeń między najemcą, a wynajmującym. Należy powtórzyć, iż przepisy te jednoznacznie wskazują, jakie remonty są finansowane przez wynajmującego i ewentualna zamiana lokali nie ma na ten zakres wpływu.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować kwestii, które zostały unormowane już przez samego ustawodawcę. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem, albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy, interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy

uznać za niedopuszczalne. Modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998). W związku z powyższym, rażąco narusza przepisy **§4 ust. 4 uchwały**, przewidujący obowiązek osoby ubiegającej się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta Ełku, udostępnienia dokumentów potwierdzających dochody wszystkich członków gospodarstwa domowego, w sytuacji gdy kwestia rodzaju dokumentów w ww. sytuacji, została kompleksowo uregulowana w art. 21b ustawy. Ta sama uwaga odnosi się do **§12 ust. 2 uchwały**, w części nakładającej obowiązek udokumentowania danych określonych w uchwale. Z kolei w **§4 ust. 9 zdanie drugie**, Rada Miasta Ełku przewidując, w przypadku niezłożenia deklaracji i innych dokumentów, o których mowa w art. 21b ustawy, możliwość podwyższenia przez wynajmującego czynszu do kwoty 8% wartości odtworzeniowej w skali roku, działała bez podstawy prawnej. Powyższe konsekwencje, ustawodawca przewidział bowiem tylko w przypadku wystąpienia okoliczności, wskazanej w art. 21c ust. 2 ustawy, tj. niezłożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, przy weryfikacji kryterium dochodowego najemców, dokonywanej w trakcie trwania stosunku najmu. Należy dodatkowo wskazać, że art. 21c ust. 2 ustawy, oprócz ww. deklaracji, nie przewiduje obowiązku złożenia innych dokumentów, odmiennie niż art. 21b ustawy, który jednak dotyczy etapu ubiegania się o zawarcie umowy najmu z gminnego zasobu mieszkaniowego. Tym samym, Rada Miasta Ełku, uchwalając §4 ust. 9 zdanie drugie przedmiotowej uchwały, dokonała nieuprawnionej modyfikacji art. 21c ust. 2 ustawy.

W §5 ust. 4 uchwały, Rada Miasta Ełku przewidziała w przypadku, jeżeli dochody gospodarstwa domowego najemcy lokalu socjalnego wzrosły ponad wysokość, określoną w § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały, ale nie większą niż określoną w § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały, możliwość zaproponowania „najemcy objętemu najmem socjalnym”, zawarcia umowy najmu innego lokalu nie objętego najmem socjalnym na czas nieoznaczony lub zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony dotychczas zajmowanego lokalu. Powołany przepis w części, w której dopuszcza, zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony dotychczas zajmowanego lokalu socjalnego, rażąco narusza art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który narzuca gminie określenie w ww. zasadach wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lokalu socjalnego. Tym samym, przyjęcie przez Radę Miasta Ełku w §5 ust. 2 pkt 2 wysokości dochodu, która uprawnia do otrzymania lokalu socjalnego, wyklucza dopuszczenie w innych postanowieniach przedmiotowej uchwały, możliwość zawarcia umowy najmu lokalu, który ma charakter lokalu socjalnego, w razie niespełniania przez najemcę kryterium dochodowego.

Dodatkowo należy wskazać, że Rada Miasta Ełku, wprowadzając w **§5 ust. 5 uchwały**, jako warunek przedłużenia przez Prezydenta Miasta umowy najmu lokalu socjalnego na kolejne 3 lata z osobami posiadającymi dochód kwalifikujący do zawarcia kolejnej umowy najmu, a posiadającymi zaległości czynszowe, pod warunkiem zawarcia ugody spłaty długu, wkroczyła w sferę uprawnień organy wykonawczego gminy. Domniemanie właściwości rady "we wszystkich sprawach pozostających w zakresie działania gminy", należy rozumieć w ten sposób, że rada gminy, jako organ o charakterze kolegiальnym i wieloosobowym, może podejmować działania związane ze stanowieniem (art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) lub kontrolą (art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Nie ma zatem kompetencji - bez wyraźnego upoważnienia ustawowego - do wkraczania w sferę wykonawczą gminy, gdyż ta jest przypisana innemu organowi (wykonawczemu) jakim jest wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W ramach funkcji wykonawczych, ustawodawca postanowił w art. 30 ustawy o samorządzie gminnym, że wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa (ust.1), a do jego zadań należy w szczególności m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym (ust. 2 pkt 3) oraz sprecyzował w art. 31 ww. ustawy, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Organ wykonawczy zatem, niezależnie od uprawnień ustawowych rady, posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, w zakresie kierowania bieżącymi sprawami gminy oraz jej reprezentacji. Jest to zakres zastrzeżony wyraźnie dla organu wykonawczego, a nie rady gminy. Do działań wykonawczych, zdaniem organu nadzoru, należy decydowanie o zawarciu ugody dotyczącej spłaty długu, w przypadku, o którym mowa w **§5 ust. 5 uchwały**.

§5ust. 10 uchwały, przewiduje, że jeżeli dochody gospodarstwa domowego najemcy objętego najmem socjalnym lokalu wzrosły ponad wysokość dochodu określoną w § 4 ust. 3 pkt 2 - osoby zajmujące lokal są zobowiązane do jego opróżnienia, opuszczenia i przekazania lokalu do dyspozycji Wynajmującego. Powyższy przepis uchwały jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie przez właściciela stosunku prawnego może nastąpić tylko z przyczyn określonych w ust. 2-5 oraz w art. 21 ust. 4 -4b i 5 oraz 21a tej ustawy. Dodatkowe przesłanki wypowiedzenia wprowadzają art. 19d ust. 5 i art. 25 tej ustawy. Żaden z nich nie uprawnia gminy do wypowiedzenia najmu w sytuacji, gdy dochody gospodarstwa domowego najemcy zajmującego lokal wzrosły ponad wysokość dochodu, określoną w § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały.

W §16 ust. 3 uchwały, Rada Miasta Ełku przyjęła, że za realizację przydziałów z listy uważa się datę:

1) zawarcia umowy najmu lokalu;

2) odmowy przyjęcia dwóch kolejnych propozycji wynajęcia lokali odpowiadającym wymogom określonym w ustawie.

Ponieważ według Rady Miasta Ełku, odmowa przyjęcia dwóch kolejnych propozycji wynajęcia lokali, odpowiadającym wymogom określonym w ustawie jest traktowana, jako realizacja przydziału z listy przydziałów lokali na dany rok, o której mowa w §14 uchwały, w ocenie organu nadzoru, wywołuje ten sam skutek jak skreślenie z listy, o którym mowa w §16 ust. 2 uchwały. Tymczasem, jak trafnie wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, postanowienie uchwały przewidujące skreślenie z listy osób oczekujących w związku z dwukrotną odmową zawarcia umowy najmu jest sprzeczne z celem ustawy i obowiązkiem gminy oraz oznacza stworzenie przepisu materialnoprawnego wykraczającego poza delegację ustawową. Przepis taki umożliwia powstanie nieprawidłowej sytuacji w gminie, w której faktycznie wymusi się na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/GI 1303/18). W konsekwencji należy więc uznać, że przewidziana w **§16 ust. 3 pkt 2 uchwały** sankcja dla osoby, której przysługuje lokal mieszkalny, w postaci utraty uprawnienia do zawarcia umowy najmu w przypadku kolejnego odrzucenia propozycji wynajęcia lokalu, jest sprzeczna z celem ustawy i obowiązkiem gminy określonymi w art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 782/18). Wprowadzenie do uchwały takiego dodatkowego warunku powoduje, że mieszkańcy wspólnoty spełniający przesłanki ustawowe do ubiegania się o pomoc mieszkaniową, zostają pozbawieni możliwości jej uzyskania.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.


WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
Artur Chojewski

Otrzymują:

1. Przewodniczący Rady Miasta Ełku,
2. Prezydent Miasta Ełku.