



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 26 sierpnia 2009 r.

NK.II.0911-14/442/09

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

tytułu we fragmencie „w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Krośnice oraz” oraz rozdziałów 1–8 i § 23 uchwały Rady Gminy Krośnice nr XXV/185/09 z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Krośnice oraz w sprawie zmiany uchwały nr XI/80/08 Rady Gminy Krośnice z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krośnice na lata 2008–2012. Przedmiotowej uchwale zarzucam podjęcie rozdziałów 1–8 z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.) oraz występującą, w związku ze stwierdzeniem nieważności tych rozdziałów, bezprzedmiotowość tytułu uchwały we wskazanym fragmencie oraz bezprzedmiotowość § 23 uchwały.

#### UZASADNIENIE

Na sesji dnia 22 lipca 2009 r. działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) oraz z art. 4 i art. 21 ust. 1 pkt 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 (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.), Rada Gminy Krośnice podjęła uchwałę nr XXV/185/09 z dnia 22 lipca 2009 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Krośnice oraz w sprawie zmiany uchwały nr XI/80/08 Rady Gminy Krośnice z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krośnice na lata 2008–2012.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 29 lipca 2009 r.

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada:

- 1) w rozdziałach 1 do 8 określiła zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Krośnice;
- 2) natomiast w rozdziale 9 dokonała nowelizacji uchwały nr XI/80/08 Rady Gminy Krośnice z dnia 16 stycznia 2008 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krośnice na lata 2008–2012.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej, w zakresie dotyczącym określenia zasad wynajmowania lokali, tj. rozdziałów 1–8, z istotnym naruszeniem prawa.

Określając zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Krośnice Rada Gminy Krośnice zrealizowała upoważnienie zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266, z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym 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 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.

Ustawodawca przyznając Radzie ww. kompetencję w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów postanowił, że 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>.

Zdaniem organu nadzoru powyższe oznacza wprowadzenie przez ustawodawcę otwartego katalogu zagadnień, które powinny zostać uregulowane w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Analizując kompetencję rady gminy do podjęcia przedmiotowej uchwały należy stwierdzić, że ustawodawca w sposób wyraźny określił obligatoryjne elementy, jakie uchwała taka powinna zawierać, a więc elementy niezbędne do wprowadzenia regulacji, na podstawie której wynajmowane będą lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Należą do nich elementy wymienione w art. 21 ust. 3 pkt 1–7 ustawy o ochronie praw lokatorów, z wyłączeniem obowiązku określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego z uwagi na art. 21 ust. 1 pkt 2 zdanie drugie ustawy o ochronie praw lokatorów, w oparciu o który 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. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. (sygn. akt OSK 883/04; LEX nr 164541) stwierdził, iż wprawdzie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów dając radzie gminy upoważnienie do określenia zasad wynajmowania lokali używa określenia „w szczególności” przed wymienieniem możliwych postanowień uchwały, nie oznacza to jednak, że uchwała rady gminy w przedmiocie zasad wynajmowania lokali może wprowadzić dowolne reguły. W ocenie NSA użyte w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów sformułowanie „w szczególności” oznacza, że rada gminy ustanawiając w uchwale zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu gminy może swobodnie kształtować te zasady, jednakże tylko w odniesieniu do zagadnień wymienionych w pkt 1–7 wskazanego przepisu. Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 432/07, odnosząc się do nieuregulowania wszystkich elementów określonych przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, wskazał, że sformułowanie zawarte w przepisie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, w którym ustawodawca użył kategorię zwrotu „powinny”, w sposób jednoznaczny nakazuje uregulować wszystkie wymienione w tym przepisie zagadnienia. Sąd orzekł, że „Kategorię zwrotu użytego sformułowania i co za tym idzie bezwzględny charakter obowiązku dokonania takich regulacji nie eliminuje zawarcie w tym przepisie określenia „w szczególności”, bowiem taka konstrukcja przepisów, mająca charakter wyliczenia enumeratywnego otwartego, pozwala organowi stanowiącemu gminy co najwyżej uzupełnić obowiązkowy zbiór zagadnień o inne niewymienione w nim zagadnienia, jednakże z poszanowaniem zakresu upoważnienia oraz innych przepisów powszechnie obowiązujących w hierarchii źródeł prawa, w tym również przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów.”

Tymczasem w trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała ta nie zawiera wszystkich elementów obligatoryjnych, wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Uchwała ta, zdaniem organu nadzoru, nie zawiera bowiem regulacji dotyczących:

- wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu (pkt 1),
- warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (pkt 2),
- kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (pkt 3).

Zdaniem organu nadzoru nieuregulowanie przez Radę wszystkich elementów składających się na uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powoduje, że uchwała taka narusza prawo w sposób istotny. Tym samym zasadne jest stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości. Jednakże mając na uwadze fakt, że mocą przedmiotowej uchwały Rada regulowała dwie różne materie, tj. zasady wynajmowania lokali i wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a istotne naruszenie prawa występuje tylko odnośnie zapisów dotyczących zasad wynajmowania lokali, organ nadzoru uważa za zasadne stwierdzenie nieważności rozdziałów 1 do 8 przedmiotowej uchwały oraz pozostawienie obowiązującego rozdziału 9 w zakresie zmian wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W ocenie organu nadzoru stwierdzając nieważność ww. rozdziałów przedmiotowej uchwały zasadnym jest także stwierdzenie nieważności – jako bezprzedmiotowych: tytułu uchwały we fragmencie „w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Krośnice oraz” oraz § 23 uchwały, mocą którego Rada uchylła wcześniej obowiązującą uchwałę dotyczącą zasad wynajmowania lokali.

Ponadto oceniając legalność przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził wystąpienie innych, niżej wskazanych istotnych naruszeń prawa.

**W § 4 ust. 1 pkt 2** przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że Gmina Krośnice wynajmuje lokale mieszkalne osobom pełnoletnim, które spełniają łącznie następujące warunki, w tym w punkcie 2 wskazała, że „nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, a w przypadku małżonków żadnemu z nich nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu”.

Zdaniem organu nadzoru zamieszczając w przedmiotowej uchwale ww. regulację **§ 4 ust. 1 pkt 2** Rada naruszyła w sposób istotny art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Oznacza to, że ustawa o ochronie praw lokatorów wskazuje *expressis verbis* w art. 4 ust. 2, iż 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. Ustawodawca zatem określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą do niego – w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy – mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Chodzi tu naturalnie o wskazanie granicy maksymalnej osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec konkretnej 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. Poza przesłanką niskiego dochodu i pozostawiania mieszkańcem gminy prawodawca wprowadził także przesłankę posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. W odróżnieniu od przesłanki wysokości osiąganego dochodu, której konkretyzację powierzono radzie gminy mocą art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, rada gminy nie ma jakiegokolwiek upoważnienia, ażeby w tekście uchwały definiować pojęcie niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wyrażenia te bowiem należą do pojęć ustawowych i kształtują, istotne z punktu widzenia jednostki, prawo najmu lokalu mieszkaniowego z gminnego zasobu. Znaczenie tych pojęć można zatem ustalać tylko i wyłącznie na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących w kontekście konkretnego stanu faktycznego. Rada gminy nie może więc postanowić, że prawo najmu przysługuje osobie, która nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu, gdyż norma taka byłaby równoznaczna z modyfikacją znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych

z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Należy podkreślić, że przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie bowiem tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego, może też zaistnieć sytuacja, gdy właściciel lokalu mieszkalnego, zmuszony trudną sytuacją materialną, przeniósł własność lokalu na inną osobę, pozostając jednocześnie bez środków na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jedno z kryterium przyznania lokalu socjalnego, a więc lokalu tej kategorii, która przeznaczona jest dla osób najbardziej potrzebujących pomocy ze strony wspólnoty samorządowej, u których zachodzi kwalifikowana postać niemożności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Przytoczony powyżej stan prawny wskazuje, iż krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, określony został jednoznacznie w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu odnosząc się w wyroku z dnia 24 października 2007 r., sygn. akt IV SA/Wr 432/07, do kwestii pozbawienia, mocą uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali, mieszkańców gminy posiadających tytuł prawny do lokalu położonego na terenie gminy prawa do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z zasobu gminnego, orzekł, że działanie takie istotnie narusza przepis art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 czerwca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/08, przytaczając wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, sygn. akt II SA/Op 330/07, gdzie Sąd wskazał, że „posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie przesądza o tym, że po stronie członka wspólnoty samorządowej nie istnieje przesłanka niezaspokojonej potrzeby mieszkaniowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zasadność tego stanowiska potwierdza treść uregulowania zawartego w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, którym ustawodawca wyłączył możliwość zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z osobą posiadającą tytuł do lokalu, co oznacza, że to wyłączenie dotyczy tylko osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu tychże konkretnych lokali, tj. lokali socjalnych. Nie może natomiast zostać rozciągnięte w drodze uchwały Rady Gminy na wszystkich członków wspólnoty samorządowej. Z tych przyczyn powyższe kryterium /.../ należy uznać za pozaprawne”.

Powyższe potwierdza stanowisko organu nadzoru dotyczące wystąpienia istotnego naruszenia prawa w regulacji **§ 4 ust. 1 pkt 2** przedmiotowej uchwały.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 163. poz. 1270, z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

*RAFAŁ JURKOWLANIEC*