

**WYROK  
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia 19 lutego 2008 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA	- Lidia Serwiniowska
Sędzia NSA	- Tadeusz Kuczyński
Sędzia WSA	- Wanda Wiatkowska- Ilków ( spr.)
Protokolant	- Katarzyna Leśniowska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 19 lutego 2008r.

sprawy ze skargi Wojewody ██████████

na uchwale Rady Miejskiej ██████████

z dnia ██████████ nr ██████████

w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy ██████████

**I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w §1 we fragmencie:**

**„1) nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części (dotyczy także ich współmałżonków, osób pozostających faktycznie we wspólnym pożyciu lub innych osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkiwania)**

**2) nie dokonały zmiany lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części na lokal (lokale) kwalifikujący się do ubiegania się o poprawę zamieszkania z mieszkaniowego zasobu, a także, gdy osoby te nie zbyły pod jakimkolwiek tytułem posiadane prawo do lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części (dotyczy to także współmałżonków i osób pozostających z nimi we wspólnym pożyciu)“.**

**II. określa, że uchwała w zaskarżonej części nie podlega wykonaniu**

**III. zasądza od Rady Miejskiej w ██████████ na rzecz Wojewody ██████████ kwotę 240 zł ( słownie: dwieście czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego.**

## UZASADNIENIE

Wojewoda [REDAKTOWANE] jako organ nadzoru złożył w dniu 25 września 2007r. skargę na uchwałę Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] nr [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] r. zmieniającą uchwałę nr [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej [REDAKTOWANE].

Jako podstawę prawną skargi powołał art. § 3 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) i art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1070 ze zm.) i wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 opisaney wyżej uchwały Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] w zakresie w jakim zmienia ona § 2 pkt 1 i 2 uchwały Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] nr [REDAKTOWANE].

Uzasadniając skargę podniósł, że na sesji dnia [REDAKTOWANE] r. Rada Miejska Dzierżoniowa działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym w zw. art. 21 ust. 1pkt 2 ust.3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o odmowie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.) podjęła uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej [REDAKTOWANE].

Podjęcie omawianej uchwały stanowi realizację kompetencji rady gminy wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1. ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

Z powołanej ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. – art. 21 ust. 2 pkt 2 - wynika kompetencja rady gminy do uchwalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasady te zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy powinny określać między innymi kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na okres nieoznaczony albo lokalu socjalnego.

Rada Miejska w [REDAKTOWANE] uchwalając przedmiotową uchwałę określiła w jej § 1, że lokale mieszkalne znajdujące się w zasobie mieszkaniowym Gminy Miejskiej [REDAKTOWANE] są wynajmowane jedynie osobom pełnoletnim, które nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego

części przy czym dotyczy to także ich współmałżonków, osób pozostających z nimi we wspólnym pożyciu lub innych osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkiwania. Uchwała stanowi również, że lokale mieszkalne przysługują osobom pełnoletnim, które „nie dokonały zmiany lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części na lokal (lokale) kwalifikujący się do ubiegania się o poprawę zamieszkiwania z mieszkaniowego zasobu, a także, gdy osoby nie zbyły pod jakimkolwiek tytułem posiadane prawo do lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części (dotyczy to także współmałżonków i osób pozostających z nimi we wspólnym pożyciu).

Omówiona uchwała ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej ██████████

Zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy o ochronie praw lokatorów 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 na ten cel.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda powołał również treść art. 7 ust. 1 art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 31 ust. 3, art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów ( ...) oraz art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji i stwierdził, że z przepisów powyższych wynika, że członkami wspólnoty samorządowej są z mocy prawa mieszkańcy gminy i gmina nie może dyskryminować swoich mieszkańców przy przyznawaniu lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego gminy. Jedynym wyjątkiem jest tu dyspozycja art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy ( ...) zgodnie z którą rada gminy może ograniczyć krąg mieszkańców uprawnionych do najmu lokali na czas nieoznaczony lub lokalu socjalnego poprzez określenie dochodu osób uprawnionych. Jest to jedyny czynnik ograniczający uprawnienia mieszkańców gminy do starania się o wynajęcie mieszkania z zasobu mieszkaniowego gminy na czas nieokreślony.

Przesłanki oddania lokalu w najem jako lokalu socjalnego to wyłącznie brak tytułu prawnego do lokalu oraz wysokość dochodu- na co wskazuje treść art. 23 ust. 2 wymienionej ustawy.

Zatem ograniczenie możliwości wynajmu lokalu na czas nieokreślony z mieszkaniowego zasobu gminy poprzez wymóg nieposiadania tytułu prawnego

do innego lokalu czy budynku mieszkalnego lub jego części jest na tle zacytowanych wyżej przepisów niedopuszczalne. Podobnie niedopuszczalne jest ograniczenie kręgu do mieszkańców, którzy nie dokonali zmiany lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części na lokal kwalifikujący się do ubiegania się o poprawę zamieszkiwania z mieszkaniowego zasobu, także gdy osoby te nie zbyły pod jakimkolwiek tytułem posiadane prawo do lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części. Gmina powinna bowiem tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a więc wszystkich swoich mieszkańców.

Ponadto w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów ustawodawca dopuszcza jedynie kryterium wyboru osób, którym przysługuje prawo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony; lub lokalu socjalnego. Rada Miejska, chcąc preferować mieszkańców nie posiadających tytułu prawnego do innego lokalu, którzy nie dokonali zmiany lokalu powinna posłużyć się ustawowym kryterium pierwszeństwa, a nie całkowitym ograniczeniem prawa do lokalu dla pozostałej części mieszkańców, którzy nie mogą wykazać się spełnieniem warunków określonych przez Radę Miejską.

Krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu jest określony w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jak wynika z tego przepisu uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe.

Według skarżącego zaskarżona uchwała uchybiła dyspozycjom art. 21 ust. 3 oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadzając pozaustawowe kryteria ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieokreślony, tym samym ograniczając prawa do lokalu mieszkańcom [REDAKTOWANE], którzy nie mogą spełniać warunków określonych w kwestionowanych przepisach uchwał Rady Miejskiej, a którzy mogą posiadać niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i spełniać kryteria dochodowe.

Po zobowiązaniu przez Sąd do sprecyzowania żądania skargi Wojewoda [REDAKTOWANE] pismem z dnia 14 grudnia 2007r. wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 uchwały nr [REDAKTOWANE] Rady Miejskiej w [REDAKTOWANE] z dnia [REDAKTOWANE] r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej [REDAKTOWANE] we fragmencie:

„1. nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, budynku mieszkalnego, lub jego części (dotyczy to także ich współmałżonków, osób pozostających faktycznie we wspólnym pożyciu lub innych osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkiwania)

2). nie dokonały zmiany lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części na lokal (lokale) kwalifikujący się do ubiegania się o poprawę zamieszkiwania z mieszkaniowego zasobu, a także, gdy osoby te nie zbyły pod jakimkolwiek tytułem posiadane prawo do lokalu, budynku mieszkalnego (dotyczy to także współmałżonków i osób pozostających faktycznie we wspólnym pożyciu).

W odpowiedzi na skargę Gmina Miejska w [REDAKTOWANE] wniosła o oddalenie skargi.

Podniosła, że zakwestionowany zapis jest realizacją warunku wynikającego i określonego w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r.

Zarzuciła, że nie można zgodzić się z zarzutami zawartymi w skardze, że uchwała narusza art. 32 Konstytucji, ponieważ ustawa o ochronie praw lokatorów (...) nałożyła na gminę obowiązek ustalania zasad wynajmowania lokali mieszkalnych należących do zasobu gminy.

Podkreśliła, że obowiązkiem gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy, a w przypadku gdy dana osoba ubiegająca się o najem lokalu posiada tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego to oczywistym jest, że ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, tym samym nie można się zgodzić z zarzutami skargi, że naruszono w uchwale zasadę równouprawnia.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. - prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.) sądy administracyjne są właściwe do badania zgodności z prawem zaskarżonych aktów administracyjnych.

Uchwała Rady Gminy jest prawidłowa jeżeli jest zgodna przepisami prawa, które zawierają upoważnienie do wydania takiego aktu oraz określają tryb postępowania prawodawczego.

Zgodnie z art.3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz.1270 z późn. zm.)

sądy administracyjne orzekają w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Zatem sądy administracyjne mogą zakwestionować zaskarżone akty prawa miejscowego tylko wtedy gdy są one niezgodne z prawem.

W niniejszej sprawie takie wady i uchybienia występują - skarga zatem zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 91.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. tekst jednolity Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Podstawą stwierdzenia nieważności takiego aktu jest uznanie, że doszło do istotnego naruszenia prawa. Według bowiem art. 4 powołanego wyżej artykułu - w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały ograniczając się do wskazania iż uchwałę (zarządzenie) wydano z naruszeniem prawa.

Samorząd terytorialny jest elementem władzy wykonawczej i wykonuje część zadań należących do tej władzy (art. 163 Konstytucji). Konstytucja przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność polegającą z mocy art. 165 Konstytucji na ochronie sądowej.

Zgodnie z art. 171 Konstytucji działalność ta podlega nadzorowi wskazanych organów z punktu widzenia legalności. Wynika to również z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym „Działalność prowadzona przez organy samorządu terytorialnego opiera się na ustawie i musi się mieścić w granicach ustanowionych przez ustawy. Kwestia zgodności działania organów samorządu terytorialnego z prawem podlega nadzorowi organów administracji rządowej.

Art. 91 ust. 1 o samorządzie gminnym mówi: „Ustawa lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90”.

Przepis ten określa sposób wykonywania nadzoru oraz skutki prawne stwierdzenia nieważności uchwały. Zatem obowiązek stwierdzenia nieważności uchwały należy do organu nadzoru. Z powyższego wynika, że każda uchwała rady miejskiej dotknięta istotnymi wadami prawnymi jest nieważna od dnia jej wydania.

W niniejszej sprawie organ nadzoru przekroczył 30 dniowy termin do podjęcia rozstrzygnięcia nadzorczego wskazanego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym. W tej sytuacji, zgodnie z art. 93 ust. 1 wskazanej ustawy, zaskarżył uchwałę do sądu administracyjnego.

Zaskarżona uchwała ma charakter normatywny odnosi się bowiem do wszystkich mieszkańców gminy znajdujących się w określonej sytuacji mieszkaniowej ubiegających się o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy [REDAKTOWANE]. Jako normatywny akt wykonawczy należący do kategorii prawa miejscowego, uchwała powinna spełniać wymogi prawne ustanowione dla tej kategorii aktów. Punktem wyjścia jest regulacja zawarta w art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, według której źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Art. 94 Konstytucji stanowi zaś, że organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie ustaw i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Konstytucja częściowo reguluje tryb prawodawczy, częściowo odsyła do ustawy zwykłej. Taką ustawą w tym przypadku jest ustawa o samorządzie gminnym.

W Rozdziale 4 - akty prawa miejscowego stanowionego przez gminę - dokonano podziału tych aktów na dwie kategorie - wykonawcze (ust. 2) i akty porządkowe (ust. 3). Zaskarżona uchwała należy do kategorii aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. Została bowiem wydana w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego 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 (Dz. U. nr 71 poz. 733 ze zm.).

Dla rozstrzygnięcia skargi istotna jest wykładnia powołanego przepisu, określającego kompetencje prawodawcze Rady, stanowiącego upoważnienie do wydania zaskarżonej uchwały, a także przepisów ustawowych regulujących materię normowaną uchwałą. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 wymienionej wyżej ustawy Rada Gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najemca jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokalne 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.

Ust. 3 powołanego wyżej art. 21 stanowi:

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub 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 warunków o najmie lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najmie lokali socjalnych oraz sposób poddawania 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>.

Niewątpliwie zatem w art. 21 ust. 3 ustawodawca wymienia katalog spraw, które z mocy powyższego przepisu powinna regulować w drodze uchwały rada gminy. Przy czym nie jest to katalog zamknięty, o czym świadczy stwierdzenie zawarte w cytowanym art. 21 ust. 3 z zasady „powinny określać w szczególności”:

Zgodzić się jednak należy ze skarżącym, że prawidłowe wykonanie upoważnienia do uchwalenia zasad nakazuje uwzględnienia w uchwale całokształtu stanu prawnego regulującego tę problematykę wynikającego z przepisów ustawy; w szczególności uchwała nie może modyfikować przepisów bezwzględnie obowiązujących. Dla rozważonej kwestii istotny jest art. 4 powołanej ustawy.

Art. 4 ust. 1 i 2 brzmi : Tworzenie warunków do zagospodarowania wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (ust.1). 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 ( § 2).



W przepisie tym ustawodawca określił osoby, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, a osobami takimi są jak wskazuje art. 4- osoby nie mające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mieszkający na terenie gminy, posiadający niskie dochody.

Omówiona ustawa nie wprowadza innych ograniczeń - wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu.

Zgodzić się zatem należało ze skarżącymi iż w myśl powołanej ustawy niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu osób mogących ubiegać się o wynajem lokalu osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu lub jego części – z wyjątkiem lokalu socjalnego - art. 23 ust. 2 – jak również osób, które w wspólnie zamieszkują z osobą, która posiada tytuł do lokalu lub jego części. Podobnie niedopuszczalny jest zapis dotyczący ograniczenia kręgu uprawionych do mieszkańców, którzy nie dokonali zamiany lokalu budynku mieszkalnego lub jego części na lokal kwalifikujący się do ubiegania się o poprawę zamieszkiwania z mieszkaniowego zasobu, także gdyby osoby te zbyły pod jakimkolwiek tytułem posiadane praw do lokalu, budynku lub jego części.

Rada Miejska w [REDAKTOWANE] nie podniosła żadnych merytorycznych argumentów, które mogłyby uzasadnić oddalenie skargi.

Zatem mając powyższe na uwadze w oparciu o art. 147§1, art. 152 i 200 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) orzeczono jak na wyżej.