

W Y R O K

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 stycznia 2011 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący : Sędzia WSA Małgorzata Masternak – Kubiak (spr.)

Sędziowie : Sędzia WSA Wanda Wiatkowska – Ilków

 Sędzia WSA Alojzy Wyszkowski

Protokolant : Dorota Hurman

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 28 stycznia 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę Rady Miejskiej w Pieńsku

z dnia 28 maja 2010 r. Nr XLVI/268/10

w przedmiocie zmiany uchwały nr XII/84/07 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy

I. stwierdza nieważność § 1 ust. 1, § 1 ust. 3 pkt. 3 zaskarżonej uchwały;

II. orzeka, że zaskarżona uchwała w zakresie wskazanym w pkt. I nie może być wykonana;

III. zasądza od Gminy Pieńsk na rzecz Wojewody Dolnośląskiego kwotę 240 (słownie: dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

U Z A S A D N I E N I E

Wojewoda Dolnośląski, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) wniósł o stwierdzenie nieważności § 1 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 3 uchwały nr XLVI/268/10 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/84/07 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zarzucając podjęcie zaskarżonych przepisów uchwały z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 19a ust 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. nr 31, poz. 266 z późn. zm.). W uzasadnieniu skargi organ nadzoru podniósł, że Rada Miejska w Pieńsku podjęła, na sesji w dniu 28 maja 2010 r., uchwałę nr XLVI/268/10 w sprawie zmiany uchwały nr XII/84/07 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 czerwca 2010 r. Ze względu na fakt, iż upłynął 30 dniowy termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, Wojewoda wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu. Mocą § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: „ust. 1. po § 11 dodaje się § 11a w brzmieniu: wynajęcia lokalu odmawia się jeżeli: 1) wnioskodawca, jego małżonek, osoba pozostająca faktycznie we wspólnym współżyciu lub inna osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkania posiada tytuł prawny do innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części i może go używać, 2) w okresie ostatnich pięciu lat przed dniem złożenia wniosku wnioskodawca jego małżonek, osoba pozostająca faktycznie we wspólnym współżyciu, dokonali zamiany lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części na lokal (lokale) kwalifikujący do ubiegania się o poprawę warunków zamieszkania z mieszkaniowego zasobu, a także, gdy osoby te zbyły pod jakimkolwiek tytułem posiadane prawo do lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części.” Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego - zwanej dalej ustawą, 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. Jak wynika z postanowień 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 m². W ocenie organu nadzoru, krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy ustawa określiła w art. 4 ust. 1. Należą do niego wyłącznie wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniający kryterium dochodowe, określone na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Ustawodawca wskazał *expressis verbis* w art. 4 ust. 2 ustawy, 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. Ustawodawca zatem określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń - w myśl art. 4 ust. 1 i ust. 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 pozostawania mieszkańcem gminy, ustawodawca wprowadził także przesłankę posiadania „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. Zatem członkostwo w danej wspólnocie samorządowej oraz niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe kształtują, istotne z punktu widzenia jednostki, prawo najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego. Rada gminy nie może postanowić, że prawo najmu nie przysługuje osobie, która posiada tytuł prawny do innego lokalu mieszkalnego, a w przypadku małżonków lub osób pozostających we faktycznym współżyciu, że żadnemu z nich nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu. Z całą stanowczością należy podkreślić, że przesłanka „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych” ma szeroki zakres treściowy. Tytuł prawny do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku, po stronie zainteresowanego, przesłanki „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. Mogą być te tytuły obciążone wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym, czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy 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. W świetle

dyspozycji przepisu art. 4 ust. 1 ustawy niedopuszczalne jest także stanowienie o innych kryteriach, ograniczających prawo do ubiegania się przez wnioskodawcę o gminny lokal, takich jak: zbycie, czy zamiana dotychczas zajmowanego lokalu. Jak wynika z art. 4 ust 1 ustawy do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty mieszkaniowej. Delegacja ustawowa art. 21 ust.3 ustawy ma charakter otwarty. Zasady wynajmu lokali uchwała, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada właściwej gminy. Przy czym ustawa w art. 21 ust 3 stanowi, co powinny określać te zasady. Rada gminy, poza kryteriami wymienionymi w pkt 1-7 ustawy, może uwzględnić w uchwale inne czynniki mające znaczenie przy wynajmie lokali, nie mogą one jednak pozostawać w sprzeczności z prawem. Tymczasem skarżona regulacja § 1 ust 1 może doprowadzić, że członek wspólnoty samorządowej spełniający kryterium dochodowe określone przez radę gminy oraz mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, lecz posiadający tytuł prawny do innego lokalu (np. obciążony wadą wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym, czy też faktycznym), nie będzie mógł się ubiegać o prawo do najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Zgodnie z normą kompetencyjną rada gminy ustala zasady i kryteria wynajmowania lokali, nie ma zaś upoważnienia do wyłączenia z kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu osób posiadających obecnie lub w przeszłości tytuł prawny do innego lokalu. Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, między innymi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 stycznia 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wr 438/09). Mocą § 1 ust. 3, pkt 3 przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła: „Przez zawarcie umowy najmu o której mowa w pkt 1 rozumie się także umowę najmu okazjonalnego.” Pojęcie „najmu okazjonalnego” zostało przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 19a ust 1 ustawy: „umową najmu okazjonalnego lokalu jest umowa najmu lokalu służącego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, którego właściciel, będący osobą fizyczną, nie prowadzi działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali, zawarta na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat.” Z treści tego przepisu wynika, że ustawodawca jednoznacznie określił, iż umowę najmu okazjonalnego może zawrzeć wyłącznie właściciel lokalu, będący osobą fizyczną. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym gmina posiada osobowość prawną, czyli lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, jako będące własnością osoby prawnej, nie mogą być przedmiotem umowy najmu okazjonalnego. W odpowiedzi na skargę Gmina Pieńsk wniosła o umorzenie postępowania. W uzasadnieniu swojego stanowiska Gmina podniosła, że w dniu 26 sierpnia 2010 r. Rada Miejska w Pieńsku podjęła uchwałę nr XLVIII/288/2010 w sprawie zmiany uchwały nr XII/84/07 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w której uwzględniła zarzuty Wojewody Dolnośląskiego i wprowadziła nową regulację do zaskarżonej uchwały. Tym samym, w świetle treści uchwały nr XLVIII/288/2010 Rady Miejskiej w Pieńsku w sprawie zmiany uchwały nr XII/84/07 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, skarga Wojewody jest bezprzedmiotowa. Na rozprawie pełnomocnik Wojewody

Dolnośląskiego w całości podtrzymała skargę. Jednocześnie wniosła o oddalenie wniosku Gminy Pieńsk o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego, albowiem zaskarżone przepisy uchwały, do czasu ich uchylecia przez Radę Gminy uchwałą z dnia 26 sierpnia 2010 r. nr XLVIII/288/2010 w sprawie zmiany uchwały nr XII/84/07 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, wywoływały skutki prawne. Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje: Zgodnie z art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. i art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z prawem uchwał organów samorządu terytorialnego. Ani ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), ani ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) nie wprowadzają innych kryteriów oceny dokonywanej przez sąd administracyjny niż zgodność zaskarżonego aktu organu gminy z przepisami prawa. W literaturze przyjmuje się, że podstawą do uchylecia takiego aktu powinno być każde istotne naruszenie prawa, bez względu na jego ustrojowoprawy, materialnoprawny lub procesowoprawy charakter. Akt organu jednostki samorządu terytorialnego jest natomiast prawidłowy, jeżeli jest zgodny z Konstytucją RP oraz z ustawami. Podstawy nieważności aktu organu gminy określa art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, według którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Zgodnie z art. 91 ust. 4, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Przepisy art. 91 ust. 1 oraz ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniają zatem dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy: istotne naruszenie prawa i nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z ustalonym orzecnictwem sądów administracyjnych, do istotnego naruszenia prawa należy zaliczyć naruszenie przez organ gminy podejmujący uchwałę lub zarządzenie przepisów o właściwości, podjęcie takiego aktu bez podstawy prawnej, bądź wadliwe zastosowanie normy prawnej będącej podstawą prawną podjętego aktu. 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 ustawy o samorządzie gminnym. Przepis 93 ust. 1 stanowi, że po upływie tego 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Może jedynie zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Odnosząc się do argumentów skargi, skład orzekający w niniejszej

sprawie podziela stanowisko Wojewody Dolnośląskiego, że postanowienia § 1 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 3 uchwały nr XLVI/268/10 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/84/07 Rady Miejskiej w Pieńsku z dnia 28 grudnia 2007 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, istotnie naruszają przepisy art. 4 ust. 1 i art. 19a ust 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. nr 31, poz. 266 z późn. zm.). Zgodnie z treścią przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy 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. W przepisie tym zawarte jest zatem wyraźne upoważnienie dla rady gminy do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W myśl 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 m². Użyte w tym przepisie sformułowanie „powinny określać w szczególności” wskazuje, że kryteria, jakie mogą zostać zawarte w uchwale rady gminy, nie zostały wymienione w tej normie wyczerpująco z tym jednak, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 przesłanki, rada gminy jest obowiązana uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Rada poza kryteriami wymienionymi w pkt 1-7 ustawy o ochronie praw lokatorów, może stosownie do okoliczności uwzględnić w uchwale także inne jeszcze czynniki mające znaczenie przy wynajmie lokali, nie mogą one jednak pozostawać w sprzeczności z prawem. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, uchwalane przez radę gminy, są aktem prawa miejscowego. W wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04, (Lex nr 164541), NSA stwierdził, że wprowadzie art. 21 ust. 3 ustawy 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 Sądu, trafnie wskazano w skardze, że postanowienia uchwały uzależniające prawo do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy od warunku nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu, a w przypadku małżonków lub osób pozostających we faktycznym współżyciu, gdy żadnemu z nich nie przysługuje tytuł prawny do innego lokalu, ograniczają prawa niektórych mieszkańców - członków korporacji gminnej, zagwarantowane ustawą. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji RP ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. W myśl art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Natomiast przepis art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego stanowi, że: „Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy”. Takie sformułowanie wskazanych przepisów wskazuje na to, że gminy, w ramach zadań własnych, mają obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich mieszkańców gminy - ex lege członków wspólnoty samorządowej. O zaspokajaniu tych potrzeb jest również mowa w kolejnym przepisie tego artykułu (ust. 2), w którym obok kategorii niezaspokojenia takiej potrzeby wyprowadzonej w drodze wniosku a contrario i należącej do sfery faktów, wymienione zostały gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Analiza normatywna przepisu art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 wskazuje, że nie wszyscy mieszkańcy gminy będą mogli ubiegać się o wynajem od gminy lokalu mieszkalnego czy socjalnego, albowiem przeszkodę mogą tu bowiem stanowić - kryterium dochodowe, które ustala rada gminy w swej uchwale, a także warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy („niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe”), stanowiące ustawowe przesłanki wynajmu lokali z zasobu gminy. Nie ma natomiast żadnych podstaw po temu, by do uchwały wprowadzać - jak w tym przypadku - postanowienia, które bezpodstawnie zróżnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, czyli spełniają kryterium dochodowe i mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie kryteria. Porównanie treści przepisów art. 4 i art. 21 ustawy prowadzi do wniosku, że regulacje § 1 ust. 1 uchwały nr XLVI/268/10 Rady Miejskiej w Pieńsku nie mają oparcia w upoważnieniu zamieszczonym w art. 21 ust. 3 ustawy. Rada gminy ma możliwość ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu jedynie poprzez określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Uzależnienie natomiast takiego uprawnienia od innych, nieprzewidzianych w ustawie, kryteriów przekracza zakres

upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 3 ustawy. Takie uregulowanie zawarte w akcie prawa miejscowego narusza zarówno postanowienia art. 4 i art. 21 ust. 3, jak i postanowienia art. 32 Konstytucji RP, który stanowi, że wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (w prawie) nie może być akceptowane nieuzasadnione zróżnicowanie osób znajdujących się w sytuacji podobnej ze względu na określoną cechę istotną. Sąd podziela również zarzut organu nadzoru, że przepis § 1 ust. 3, pkt 3 przedmiotowej uchwały stanowiący: „Przez zawarcie umowy najmu, o której mowa w pkt 1 rozumie się także umowę najmu okazjonalnego”, istotnie narusza postanowienia art. 19a ustawy o najmie lokali. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 19a ust 1 ustawy umowa najmu okazjonalnego lokalu jest umową najmu lokalu służącego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, którego właściciel, będący osobą fizyczną, nie prowadzi działalności gospodarczej w zakresie wynajmowania lokali, zawarta na czas oznaczony, nie dłuższy niż 10 lat. Oznacza to, że wynajmującym może być tylko osoba fizyczna, która jest właścicielem mieszkania (domu). Z treści tego przepisu jednoznacznie wynika, że ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż umowę najmu okazjonalnego może zawrzeć wyłącznie właściciel lokalu, będący osobą fizyczną, który wynajmuje lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych poza działalnością gospodarczą w zakresie wynajmowania lokali. Gmina natomiast jest osobą prawną. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym gmina posiada osobowość prawną, oznacza to, że lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, jako będące własnością osoby prawnej, nie mogą być przedmiotem umowy najmu okazjonalnego (por. R. Szytk, Przywrócenie okazjonalnej umowy najmu lokalu, „Rejent” 2010 r., nr 5, s. 70-73). Z tych względów, na podstawie art. 147 § 1 i art. 152 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), skargę należało uwzględnić. Orzeczenie o kosztach uzasadnione jest treścią art. 200 wskazanego wyżej aktu.