



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 18 grudnia 2013 r.

Poz. 6517



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NK-N.4131.7.25.2013.GD1

Wrocław, dnia 16 grudnia 2013 r.

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

**§ 1 pkt 2 uchwały Nr XLIV/359/13 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/286/08 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Bolesławiec.**

### uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 listopada 2013 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) 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 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę Nr XLIV/359/13 w sprawie zmiany uchwały Nr XXXIII/286/08 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Bolesławiec.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP) w dniu 2 grudnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie **§ 1 pkt 2** z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 w związku z art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Bolesławiec dokonała zmiany uchwały Nr XXXIII/286/08 z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Bolesławiec.

Uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, 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*. Z kolei art. 21 ust. 3 ustawy określa obligatoryjne elementy objęte zasadami wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Zgodnie z § 1 pkt 2 uchwały, Rada dodała do uchwały zmienianej § 10a w brzmieniu: *Osoba pozbawiona tytułu prawnego do lokalu z powodu zaległości czynszowych, może wnioskować o ponowne zawarcie umowy na czas nieoznaczony w przypadku uregulowania należności pieniężnych obejmujących w szczególności należność główną, odsetki, koszty upomnień, koszty procesu, jeżeli nadal używa przedmiotowy lokal (ust. 1). Jeżeli powierzchnia lokalu, o którym mowa w ust. 1 jest większa od normatywnej powierzchni użytkowej wskazanej w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 71 poz. 734 ze zm.), bądź też zajmowany lokal jest lokalem o wyższych kosztach utrzymania, tj. takim, w którym zastosowano czynniki podwyższające wartość użytkową, o których mowa w § 8 ust. 6, pkt 2,3,4 uchwały Nr XLVI/387/09 Rady Miasta Bolesławiec w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Bolesławiec na lata 2010-2014 (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego z 2010 r. Nr 15, poz. 223 ze zm.) – Gmina Miejska może zaproponować zawarcie umowy najmu lokalu o mniejszej powierzchni i/lub o niższych kosztach utrzymania (ust. 2). Warunki określone w § 5 nie dotyczą osób wymienionych w ust. 1 (ust. 3).*

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że z uwagi na fakt, że kwestionowana uchwała stanowi zmianę uchwały określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy miejskiej Bolesławiec; prawidłowa jej analiza pod kątem legalności musi odbywać się przy uwzględnieniu zapisów uchwały zmienianej, a więc uchwały Nr XXXIII/286/08 z dnia 17 grudnia 2008 r.

Wobec powyższego, rozpatrując kwestię uregulowania § 1 pkt 2 uchwały wskazania wymaga, że dodany tym przepisem § 10a został umieszczony w Rozdziale IV – *Kryteria wyboru osób, którym przysługuje skierowanie do zawarcia umowy najmu lokalu zamiennego, lokalu socjalnego i lokalu na czas nieoznaczony oraz ustalenie pierwszeństwa w zawieraniu umów najmu*. Rozdział IV uchwały XXXIII/286/08 stanowi realizację części upoważnienia ustawowego zawartego w art. 21 ust. 3 ustawy, a konkretnie jego pkt 3. W ramach tego upoważnienia Rada została umocowana do określenia kryteriów osób, którym będzie przysługiwało pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu. W kontekście pierwszeństwa wymaga mieć na uwadze, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy 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*. Przepis art. 4 ustawy stanowi zatem 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. Przepisami uzupełniającymi uregulowania ustawowe w zakresie przesłanek warunkujących możliwość oddania w najem lokal z mieszkaniowego zasobu gminy są zapisy uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy. W ramach tej regulacji rada jest obowiązana określić wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (pkt 1) oraz warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (pkt 2). Powyższe przesłanki tworzą podstawowe ramy warunkujące w ogóle możliwość oddania lokalu w najem. Zatem w każdym przypadku winny być one spełnione w pierwszej kolejności. Tymczasem kompetencja Rady do wyznaczenia pierwszeństwa w najmie lokalu stanowi możliwość określenia przepisów szczegółowych w stosunku do przesłanek warunkujących oddanie w najem lokal mieszkalnego z zasobu gminy. Tak więc dopiero spełnienie podstawowych warunków uzasadniających oddanie w najem lokal umożliwia zastosowanie dodatkowej przesłanki pierwszeństwa w zawarciu stosowanej umowy najmu. Natomiast redakcja i treść § 1 pkt 2 uchwały, dodającego do uchwały zmienianej § 10a wskazują na brak uwzględnienia podstawowych kryteriów oddawania w najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Wynika to również wprost z zapisów ust. 3 dodanego § 10a zgodnie z którym warunki określone w § 5 nie dotyczą osób wymienionych w ust. 1. Z kolei § 5 uchwały zmienianej, a więc uchwały XXXIII/286/08 dotyczy określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie

w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony. Tym samym przepisu § 1 pkt 2 uchwały nie sposób uznać za określenie szczególnego charakteru pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Tym bardziej, powyższe znajduje potwierdzenie w treści uchwały zmienianej, gdzie Rada kwestię pierwszeństwa ustaliła wprost w § 12 tej uchwały.

Przyjęcie zatem literalnego brzmienia § 1 pkt 2 uchwały w odniesieniu do przesłanek warunkujących w ogóle oddanie lokalu w najem prowadzi do wniosku, że owa regulacja stanowi *de facto* wyłączenie określonego kręgu osób spod ogólnych zasad i warunków oddawania w najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Jednocześnie wobec tych podmiotów określono dodatkowe pozaustawowe przesłanki, których spełnienie warunkuje możliwość zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, a więc uregulowania należności pieniężnych obejmujących w szczególności należność główną, odsetki, koszty upomnień, koszty procesu. Przy takim rozumieniu § 1 pkt 2 uchwały zauważyć należy, że choć udzielona Radzie, mocą art. 21 ust. 3 ustawy, norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres przedmiotowy, to nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania zasad wynajmowania lokali. Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Zatem każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy określiła ustawa w art. 4, a należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniający kryterium dochodowe, określone przez Radę na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Tak więc Rada w zakresie możliwości ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego z zasobu gminnego, mając na względzie sam cel wydzielenia mieszkaniowego zasobu gminy (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej), a także fakt, że jest to zadanie własne gminy; nie może w sposób odmienny regulować sytuacji podmiotów, których pozbawiono tytułu prawnego do lokalu z powodu zaległości czynszowych. Wprowadzanie w uchwale dodatkowych wymogów dla pewnej grupy podmiotów, przy jednoczesnym jej zwolnieniu z obowiązku zachowania kryterium dochodowego, kwalifikować należy jako nieuprawnione wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego.

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru § 1 pkt 2 uchwały istotnie narusza art. 21 ust. 3 w związku z art. 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że przepis o bardzo zbliżonej treści do dodanego § 10a ust. 1 zawierał § 11 uchwały zmienianej, którego nieważność stwierdzono rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 21 stycznia 2009 r. (NK.II.0911-19/37/09) z uwagi na istotne naruszenie art. 4 ustawy.

**W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.**

**Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.**

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

Wojewoda Dolnośląski:  
A. M. Skorupa