



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 lutego 2012 r.

Poz. 956

### WYROK NR SYGN. AKT III SA/LU 412/11 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W LUBLINIE

z dnia 20 października 2011 r.

**w sprawie ze skargi Wojewody Lubelskiego na uchwałę Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 30 września 2004 roku, nr XXII/193/2004 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia NSA Marek Zalewski

Sędziowie WSA Jerzy Drwał SO del. Iwona Tchórzewska (sprawozdawca)

Protokolant Sekretarz Sylwia Bałaban

po rozpoznaniu w Wydziale III na rozprawie w dniu 6 października 2011 r.

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Miasta Międzyrzec Podlaski

z dnia 30 września 2004 roku, nr XXII/193/2004

w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski

- 1) stwierdza nieważność uchwały Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 30 września 2004 roku, nr XXII/193/2004 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski;**
- 2) określa, że uchwała wskazana w punkcie I wyroku nie podlega wykonaniu w całości.**

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

#### UZASADNIENIE

W skardze z dnia 8 kwietnia 2011 roku skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, Wojewoda Lubelski, powołując się na przepis art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.), wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr XXII/193/2004 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 30 września 2004 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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 (t.j. Dz. U. z 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.) Rada Miasta Międzyrzec Podlaski określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski. Stosownie do przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy). Co do zasady, podstawowymi warunkami, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i niski dochód. W art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów ustawodawca upoważnił radę gminy do uchwalania przepisów gminnych, określających zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Elementy uchwały zostały skonkretyzowane w art. 21 ust. 3 tej ustawy, który w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił, że uchwalane przez radę gminy zasady powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, 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>. Sformułowany katalog, posługując się zwrotem „w szczególności”, nie ma charakteru zamkniętego, co oznacza, że rada gminy może w uchwale zawrzeć także inne niż wyliczone w ust. 3 art. 21 postanowienia, o ile mieścić się one będą w zakresie przedmiotowym udzielonej delegacji. Jednocześnie ten sam zwrot jednoznacznie nakazuje obligatoryjne uwzględnienie w uchwale elementów wymienionych w pkt 1-7 ust. 3 art. 21 ustawy, podkreślając, iż „w szczególności” one winny znaleźć w uchwale uregulowanie. Organ gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie zasad wynajmowania lokali nie może pominąć żadnego z elementów wskazanych w przywołanym przepisie. Rada gminy jest bowiem zobowiązana do wyczerpania zakresu upoważnienia ustawowego poprzez uregulowanie wszystkich kwestii uznanych przez ustawodawcę za istotne. Zatem Rada Miasta Międzyrzec Podlaski podejmując przedmiotową uchwałę zobowiązana była, zgodnie z delegacją ustawową, do wyczerpującego uregulowania w tej uchwale wszystkich wyliczonych w art. 21 ust. 3 pkt 1-7 ustawy zagadnień. Natomiast, w ocenie organu nadzoru, uchwała Nr XXII/193/2004 nie określa warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Nie można bowiem uznać, że regulacja zawarta w § 10 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz w § 13 pkt 6 i 7 załącznika do przedmiotowej uchwały tę dyspozycję wyczerpuje. Zaskarżona uchwała nie spełnia również wymogu z art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, gdyż nie określa kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>. Wprawdzie Rozdział 7 załącznika do uchwały zatytułowano w sposób wskazujący na uwzględnienie tej części ustawowego upoważnienia, jednak szczegółowa analiza jego treści prowadzi do odmiennych wniosków. Wojewoda podniósł, że objęta skargą Uchwała Nr XXI 1/193/2004 jest obarczona również innymi wadami prawnymi, polegającymi na sprzeczności zawartych w niej postanowień, szczegółowo wymienionych w uzasadnieniu skargi, z przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zasadami wynikającymi z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także naruszeniu przepisów normujących zasady techniki prawodawczej (rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej, Dz. U. Nr 100, poz. 908).

W odpowiedzi na skargę Wojewody Lubelskiego Rada Miasta Międzyrzec Podlaski pozostawiła rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi do uznania Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W uzasadnieniu odpowiedzi wskazano, że zaskarżona uchwała, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego Nr 198 z dnia 10 listopada 2004 roku, nie była wcześniej przedmiotem zarzutów co do niezgodności z prawem całości czy części jej postanowień. Niemniej przyznano, że w świetle orzecznictwa wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, odnoszącego się do reguł uchwalania zasad wynajmowania lokali należy uznać, iż niektóre z rozstrzygnięć zawartych w zaskarżonej uchwale nie są zgodne z prawem i nie mogą się ostać. W związku z tym, uznając za konieczną zmianę zaskarżonej uchwały, Rada Miasta Międzyrzec Podlaski przystąpiła do opracowania nowych zasad.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm. ) 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 (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2). Przepis art. 3 § 2 ust. 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) – zwanej dalej p.p.s.a. – poddaje tak określonej kognicji sądów administracyjnych między innymi orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Z kolei art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) przewiduje, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Analiza całości przepisu art. 91 ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności treść ust. 4, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, prowadzi przy tym do wniosku, że stwierdzenie nieważności uzasadnione jest wystąpieniem istotnego naruszenia prawa. 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 (zd. 2 ust. 1 art. 91 ustawy). W myśl art. 93 ustawy o samorządzie gminnym, po upływie terminu wskazanego w art. 91 ust. 1 organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. Natomiast w tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Należy przy tym podzielić stanowisko prezentowane aktualnie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym wnosząc w trybie art. 93 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym skargę na uchwałę rady gminy do sądu administracyjnego, organ nadzoru nie jest związany terminem zaskarżenia przewidzianym w art. 53 § 1-3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak również termin zaskarżenia nie wynika z przepisów powołanej ustawy o samorządzie gminnym (tak wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lipca 2005 roku, sygn. II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006/1/7 oraz z dnia 13 stycznia 2005 roku, OSK 1575/04, OSS 2005, nr 3, poz. 70, a także postanowienie NSA z dnia 29 listopada 2005 roku, I OSK 572/05, LEX nr 196722). W świetle przytoczonych przepisów, w okolicznościach niniejszej sprawy nie zachodziły więc negatywne przesłanki przewidziane w art. 58 § 1 pkt 1, 2 i 5 p.p.s.a, które wyłączałyby merytoryczne rozpoznanie skargi wniesionej przez Wojewodę Lubelskiego. Jednocześnie Wojewódzki Sąd Administracyjny oceniając zasadność skargi i sformułowany w niej wniosek o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Międzyrzec Podlaski miał na względzie treść art. 94 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy (jako skutku istotnego naruszenia prawa) po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust. 1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego. Przewidziany w końcowej części przytoczonego przepisu wyjątek od zasady wyłączenia stwierdzenia nieważności uchwały po upływie roku od jej podjęcia znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie, w której przedmiot skargi stanowi uchwała Rady Miasta Międzyrzec Podlaski w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Międzyrzec Podlaski podjęta dnia 30 września 2004 r., a więc siedem lat przed wniesieniem skargi, jednakże stanowiąca akt prawa miejscowego. Zatem wniesienie skargi ponad rok od podjęcia uchwały nie wyłączało stwierdzenia jej nieważności. Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały należy w pierwszym rzędzie wskazać, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). To zaś oznacza, że akty prawa miejscowego muszą odpowiadać wszystkim zasadom charakteryzującym tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś hierarchii źródeł prawa. Jej wyrazem w odniesieniu do prawa miejscowego jest art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W rozpoznawanej sprawie upoważnienie do wydania przedmiotowej uchwały zawarte jest w przepisie 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 (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Przepis ten nakłada na radę gminy obowiązek uchwalenia zasad 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. Przepis ust. 3 art. 21 ustawy

stanowi zaś, 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>. Zatem ustawodawca w przywołanym upoważnieniu ustawowym szczegółowo określił przedmiot uregulowania w drodze aktu prawa miejscowego. Trafnie przy tym Wojewoda Lubelski zwrócił uwagę, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „powinny określać w szczególności” wskazuje z jednej strony, iż uchwała wydana w oparciu o przywołane upoważnienie może zawierać także inne, niż wymienione ostatnio, postanowienia, z drugiej zaś strony – w uchwalanych przez radę gminy zasadach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w ust. 3 art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych, obligatoryjnych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Natomiast niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, a to z uwagi na konstrukcję delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 ustawy jako zobowiązującej do objęcia uchwałą wszystkich wymienionych w tym przepisie zagadnień oraz brak delegacji ustawowej upoważniającej radę gminy do określenia pominiętych elementów zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w odrębnej uchwale (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 roku, OSK 883/04, LEX nr 164541, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1998 roku, III RN 71/98, OSNP 1999/23/738 oraz wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 lutego 2008 roku, II S.A./Op 305/07, LEX nr 357471 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 października 2007 roku, IV S.A./Wr 432/07, LEX nr 438895). Należy zgodzić się z podniesionym w skardze zarzutem, iż uchwała Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 30 września 2004 roku nie wyczerpuje delegacji ustawowej w zakresie obligatoryjnego elementu uchwały w postaci określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (pkt 2 ust. 3 art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów). Jak słusznie zauważono w skardze, nie czynią temu zadość fragmentaryczne postanowienia załącznika do uchwały zawarte w przepisach § 10 ust. 2 pkt 2 i 3 oraz w § 13 pkt 6 i 7, objętych Rozdziałem 3 zatytułowanym – „Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego”, a więc mającemu odnosić się do zagadnienia przewidzianego w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, na co wskazuje również treść § 10 ust. 1 uchwały, posługującego się pojęciem pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, nie zaś warunków zamieszkiwania kwalifikujących do ich poprawy. Niewątpliwie więc, jak podniesiono w skardze, systematyka zakwestionowanego aktu prawa miejscowego uniemożliwia adresatowi normy prawnej jednoznaczne stwierdzenie, jakie warunki zamieszkiwania winny występować po jego stronie, aby mógł ubiegać się o ich poprawę. Takie stanowisko jest uzasadnione tym bardziej, że zaskarżona uchwała w ogóle nie posługuje się ustawowym pojęciem „poprawy” warunków zamieszkiwania. Trzeba też podkreślić, że ust. 2 § 10 załącznika do uchwały w punktach od 1 do 5 definiuje pojęcie osoby, której potrzeby mieszkaniowe nie są zaspokojone, stwierdzając między innymi w punktach 2 i 3, że jest to osoba mieszkająca w lokalu, gdzie na osobę uprawnioną do zamieszkiwania przypada mniej niż 5 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi, a także osoba mieszkająca w lokalu nie spełniającym wymogów lokalu przeznaczonego na stały pobyt ludzi. Zważywszy, że pojęcia warunków zamieszkiwania kwalifikujących do ich poprawy oraz niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych mają różny zakres, brak podstaw, by przywołane ostatnio przepisy § 10 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały mogły być uznane za pełną regulację warunków zamieszkiwania kwalifikujących do ich poprawy. W konsekwencji tego, co powiedziano wyżej, trzeba stwierdzić, że konieczność poszukiwania w rozdziałach poświęconych innym zagadnieniom regulacji, które mogłyby ewentualnie zostać potraktowane jako odnoszące się do wskazanych ostatnio warunków, a przy tym fragmentaryczność tych regulacji pozostają w sprzeczności z zasadami techniki prawodawczej - wymaganiem spójności aktu prawnego i nie pozwalają uznać, że organ stanowiący wyczerpał upoważnienie ustawowe w zakresie przewidzianym w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy (tak też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we

Wrocławiu z dnia 24 października 2007 roku, IV S.A./Wr 432/07, LEX nr 438895). W ocenie Sądu nie można także odmówić słuszności zarzutowi niewypełnienia zaskarżoną uchwałą delegacji ustawowej nakazującej określenie w ramach zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> (pkt 7 ust. 3 art. 21 ustawy), mimo formalnego zawarcia w treści załącznika do uchwały Rozdziału 7 o tytule odpowiadającym treści ostatnio wymienionego przepisu ustawy o ochronie praw lokatorów. Zasadnie zwrócono bowiem uwagę, że normy zawarte we wskazanym rozdziale, wskutek posłużenia się sformułowaniami o charakterze nieostrym („mogą być”, „może ustalić”), w istocie nie kreują konkretnych przesłanek oddawania w najem przedmiotowych lokali. Jak wskazano już wyżej, niewyczerpanie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały Nr XXII/193/2004 Rady Miasta Międzyrzec Podlaski z dnia 30 września 2004 r. w całości, gdyż sprzecznie z przepisem ustawy obejmującym delegację ustawową, przedmiotowa uchwała nie zawiera tych wszystkich elementów, które obligatoryjnie winny były znaleźć się w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W konsekwencji przedmiotowa uchwała nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą zawierane będą umowy najmu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 października 2007 roku, IV S.A./Wr 432/07, LEX nr 438895). Niemniej trafnie wskazano w skardze na inne jeszcze wady prawne zaskarżonej uchwały Rady Miasta Międzyrzec Podlaski. Zasadny jest zarzut, że § 3 ust. 2 załącznika do uchwały, przewidujący, iż umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na okres nie dłuższy niż trzy lata, z możliwością jej przedłużenia na następny okres, pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 23 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Przywołane przepisy stanowią bowiem jedynie, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony (ust. 1 art. 23 ustawy), a także, że umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy (zd. 1 ust. 3 art. 23 ustawy). Art. 23 ustawy nie zawiera więc ograniczeń co do terminu (oznaczonego czasu), na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, a jedynie art. 661 kodeksu cywilnego przewiduje, że najem zawarty na czas dłuższy niż lat dziesięćyczytuje się po upływie tego terminu za zawarty na czas nie oznaczony. Zatem wprowadzenie w zaskarżonej uchwale maksymalnie trzyletniego terminu, na który może zostać zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, w sposób istotny narusza normę ustawową – przepis art. 23 ust. 1 ustawy i wynikające stąd uprawnienia potencjalnych najemców. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie, ocena doboru odpowiedniego terminu powinna być dokonana przy uwzględnieniu całokształtu sytuacji osoby, która nie ma możliwości wynajęcia lokalu mieszkalnego na zasadach ogólnych (A. Gola, L. Myczkowski „Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz” Warszawa 2003, str. 96). To zaś mogłoby okazać się niemożliwe w sytuacji wprowadzenia w zaskarżonej uchwale ogólnego ograniczenia do maksimum trzech lat okresu, na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego. Jednocześnie słusznie wskazano w uzasadnieniu skargi, że organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Ustalenie przez Radę Miasta arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy zatem uznać za istotne naruszenie prawa także z tej przyczyny, że stanowi ograniczenie uprawnień organu wykonawczego gminy przewidzianych w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Trafne są także zarzuty odnoszące się do postanowień zawartych w § 4-6 załącznika do uchwały, określających krąg osób, którym przysługuje prawo do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego i socjalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego. Należy podzielić stanowisko organu nadzoru co do tego, że w § 4 załącznika do uchwały Rady Miasta Międzyrzec Podlaski wprowadzono nieprzewidziane ustawą ograniczenie wskazanego kręgu osób w postaci wymogu zamieszkiwania na terenie Miasta nieprzerwanie w okresie minimum trzech lat przed złożeniem wniosku. Tego rodzaju postanowienie pozostaje w sprzeczności z definicją wspólnoty samorządowej, którą w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym tworzą z mocy prawa wszyscy mieszkańcy gminy. Mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest natomiast miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu (art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.). Dlatego też dla uznania danej osoby za mieszkańca gminy nie ma znaczenia okres zamieszkiwania w gminie. Jak stanowi zaś art. 4 ust. 1-3 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej – w powyższym rozumieniu – należy do zadań własnych gminy, która, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Przepis ten pozostaje w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wedle którego zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty

należy do zadań własnych gminy. Jednocześnie należy podkreślić, iż brak jest podstaw, aby przepisy gminne dyskryminowały w jakichkolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu zamieszkiwania na terenie danej gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2006 r., II SA/Go 5/06, LEX nr 322213). Z wymienionych względów postanowienie § 4 załącznika do zaskarżonej uchwały, wprowadzające nieprzewidziane ustawą ograniczenie uprawnień tylko do części osób tworzących wspólnotę samorządową, jest sprzeczne z przytoczonymi wyżej przepisami, a zarazem godzi w zasadę równości wszystkich podmiotów wobec prawa przewidzianą w art. 32 Konstytucji (tak też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2008 r., sygn. IV SA/Wr 541/07, LEX nr 494383 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2007 r., sygn. I OSK 101/07, OwSS 2007/3/58). W § 5 załącznika do uchwały postanowiono, że umowę najmu lokalu socjalnego można zawrzeć na czas oznaczony zgodnie z § 3 ust. 2 z osobą, „która utraciła mieszkanie w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy lub pożaru bez spełnienia jakichkolwiek warunków wynikających z niniejszych Zasad w przypadku dysponowania wolnymi lokalami stanowiącymi mieszkaniowy zasób Miasta”. Jak słusznie podkreślono zaś w skardze, zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1. Z przepisu tego wynikają, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, dwa kryteria przyznania lokalu socjalnego w postaci braku tytułu prawnego do lokalu oraz kryterium dochodowego. W konsekwencji zasadny jest zarzut organu nadzoru, że przewidziane w § 5 załącznika do uchwały kryterium utraty mieszkania w wyniku zdarzenia losowego nie może stanowić podstawy zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, natomiast może być przesłanką pierwszeństwa przy zawarciu umowy. Trzeba przy tym zauważyć, że analogiczne unormowanie zostało przewidziane w Rozdziale 3 załącznika do uchwały, określającym zgodnie z jego tytułem „Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego”. Mianowicie w § 10 ust. 2 pkt 3 postanowiono, że przez osobę, której potrzeby nie są zaspokojone, a która zgodnie z ust. 1 § 10 ma pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony, rozumie się między innymi osobę, która utraciła mieszkanie w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy lub pożaru. Z przytoczonej wyżej treści art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów nie wynika także przewidziany w § 6 załącznika do uchwały warunek, aby współmałżonek oraz osoba zgłoszona do wspólnego zamieszkiwania nie miały tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Wprawdzie okoliczność przysługiwania współmałżonkowi tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego może mieć wpływ na ocenę przysługiwania takiego tytułu także osobie, z którą umowa najmu lokalu socjalnego ma być zawarta, niemniej przepis ustawy stawia przedmiotowe wymaganie w odniesieniu do ostatnio wymienionej osoby. Wprowadzenie wymagania wskazanego w uchwale ma zaś charakter szerszy, skutek czego pozostaje w sprzeczności z przywołanym przepisem prawa. W związku z zarzutem sformułowania w zaskarżonej uchwale – w § 9 ust. 1 zd. 2, ust. 2, ust. 3 i ust. 6 definicji dochodu, sprecyzowania kwot podlegających zaliczeniu do dochodu oraz definicji członków gospodarstwa domowego w sytuacji, gdy pojęcia te zostały określone w ustawie, w pierwszym rzędzie wskazać należy, że przywołany przez organ nadzoru przepis ust. 5 art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów zawierający definicję dochodu, o którym mowa w ust. 2 i 4 tego artykułu, wszedł w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2005 roku, na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783 ze zm.). Zatem ust. 5 art. 7 ustawy nie obowiązywał w dacie uchwalenia zakwestionowanej uchwały, a także wejścia jej w życie. W tym czasie ustawa o ochronie praw lokatorów nie definiowała też pojęcia dochodu. Natomiast dla oceny wadliwości aktu organu gminy (uchwały lub zarządzenia) w myśl art. 91 i art. 93 ustawy o samorządzie gminnym istotne są przepisy prawa materialnego obowiązujące w dacie wydania tego aktu, nie zaś przepisy z daty stwierdzenia jego nieważności (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2006 roku, I OSK 1336/05, LEX nr 194876, a także M. Augustyniak, R. Cybulska, B. Dolnicki, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, A. Jachymczyk, Cz. Martysz, A. Matan, T. Moll, A. Wierzbica „Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym” ABC 2010). W konsekwencji chybione było powołanie się w skardze na nieobowiązujący w dacie podjęcia uchwały przepis ust. 5 art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów. Niemniej trzeba stwierdzić, że skoro w zdaniu 1 ust. 1 § 9 zaskarżonej uchwały postanowiono, iż za dochód uprawniający do przyznania lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego uważa się dochód w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. nr 71, poz. 734 ze zm.), to w świetle zasad techniki prawodawczej niedopuszczalnym było powtarzanie w dalszej części § 9 uchwały ustawowej definicji dochodu. Regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już

zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującym, narusza porządek prawny w istotnym stopniu, powodując nieważność przepisów prawa miejscowego. Powtórzony przepis ustawy może bowiem być interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000/1/17 oraz wyrok WSA w Opolu z dnia 4 października 2007 roku, II S.A./Op 344/07, LEX nr 419013). Analogicznie należało ocenić postanowienie ust. 3 § 9 przedmiotowej uchwały, wedle którego za członków gospodarstwa domowego uznaje się wszystkie osoby bliskie wnioskodawcy, tj. małżonka, dzieci, współmałżonków dzieci, inne osoby, wobec których wnioskodawca jest obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osobę, która pozostaje faktycznie we wspólnym pożyciu z wnioskodawcą stanowi w istocie. Trzeba bowiem podkreślić, że ustawa o ochronie praw lokatorów w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały zawierała w art. 2 ust. 1 pkt 9 definicję gospodarstwa domowego przez wskazanie, że należy przez to rozumieć gospodarstwo domowe, o którym mowa w przepisach o dodatkach mieszkaniowych, to jest w przepisie art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych. Zgodnie z tym przepisem, w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały, przez gospodarstwo domowe rozumie się lokatora samodzielnie zajmującego lokal lub lokatora, jego małżonka i inne osoby wspólnie z nim stale zamieszkujące i gospodarujące, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tego lokatora. Zatem stwierdzenie zawarte w ust. 3 § 9 przedmiotowej uchwały, stanowiące częściowo powtórzenie, częściowo zaś także modyfikację przepisu ustawy, niewątpliwie narusza prawo w stopniu istotnym. Słusznie podniesiono w skardze, że również § 12 załącznika do uchwały obarczony jest tego rodzaju istotną wadliwością, gdyż definiuje pojęcie lokalu socjalnego, którego ustawowa definicja zamieszczona jest w art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jak wskazano już wcześniej, wprowadzenie do zaskarżonej uchwały ustawowych definicji stanowi istotne naruszenie z punktu widzenia zasad legislacji, które są konsekwencją wynikającej z Konstytucji hierarchicznej budowy systemu źródeł prawa. Przepis § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) przewiduje, że w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Powtórzenie definicji zawartych w ustawie jest normatywnie zbędne, a przy tym dezinformujące. W konsekwencji powtórzenie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalna, a uchwała obciążona taką wadą jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. II SA/Wr 1179/98 i powołane tam wypowiedzi doktryny oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 sierpnia 1996 roku, S.A./Wr 2761/95, a także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2007 roku, II OSK 1954/06, LEX nr 380887). W pełni zasługiwał na podzielenie zarzut istotnej sprzeczności z prawem § 9 ust. 4 załącznika do uchwały, określającego wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony, w części stanowiącej, iż „lokal mieszkalny na czas nieoznaczony może być wynajęty osobom, których średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego (...) jest nie niższy niż 75 % najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym / 125 % najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym”. Niewątpliwie przytoczone postanowienie uchwały w istotny sposób narusza przepisy art. 4 i art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów. Pierwszy z wymienionych artykułów w ust. 2 przewiduje, że 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. W świetle przywołanego przepisu, zawarta w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów delegacja do określenia przez radę gminy w drodze uchwały między innymi wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, może być rozumiana wyłącznie jako delegacja do określenia dochodu maksymalnego, powyższej którego należy uznać, że osoba, która taki – wyższy – dochód osiągnęła, jest w stanie samodzielnie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 6 marca 2003 r., II SA/Wr 2887/02 (OwSS 2003/3/ 72, Wspólnota 2002/22/56, LEX nr 78650), rada gminy obowiązana jest do respektowania przy ustalaniu zasad wynajmu lokali ogólnych zasad płynących z ustawy o ochronie praw lokatorów oraz konstytucyjnej zasady równości obywateli względem prawa (art. 32 Konstytucji). Natomiast odmienne rozumienie pojęcia „kryterium dochodowego” i wprowadzenie, jak w zaskarżonej uchwale, także minimalnej granicy dochodu uprawniającej do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, prowadziłyby do wniosku, że gmina nie ma obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących.

Tymczasem z art. 20 ust. 1 ustawy wynika w sposób jednoznaczny, że mieszkaniowy zasób gminy jest tworzony w celu realizacji zadań wynikających z art. 4 ustawy, to jest m.in. w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Z wymienionych względów zakwestionowane postanowienie uchwały, przewidujące osiągnięcie określonego w uchwale dochodu minimalnego jako warunku ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, należało ocenić jako wykraczające poza delegację ustawową przewidzianą w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i sprzeczne z określonym w art. 4 ust. 2 zadaniem gminy w postaci zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach. Zaslugał również na aprobatę argument organu nadzorczego, że założenie, iż osoby o niskich dochodach nie będą w stanie płacić czynszu nawet w minimalnej wysokości, pozostaje w sprzeczności z rozwiązaniami przyjmowanymi w innych ustawach regulujących zasady i tryb udzielania pomocy społecznej osobom o najniższych dochodach oraz regulujących zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych (tak NSA w uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku z dnia 6 marca 2003 r., II SA/Wr 2887/02 oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 12 kwietnia 2006 r., II SA/Go 5/06, LEX nr 322213). Zasadny jest zarzut, że sformułowanie w Rozdziale 3 załącznika do uchwały kryteriów pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przez posłużenie się w części przepisów pojęciami ustawowych przesłanek zawarcia takiej umowy, przewidzianych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, należy uznać za niedopuszczalne. I tak w § 10 ust. 1 załącznika przewidziano, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony przysługuje osobom, których potrzeby mieszkaniowe nie są zaspokojone oraz znalazły się w trudnej sytuacji materialnej, przez którą stosownie do ust. 3 § 10 należy rozumieć sytuację spełnienia kryterium dochodowego określonego w § 9 ust. 4 i 5 załącznika. Jest to zatem regulacja odpowiadająca przywołanym ostatnio normom ustawowym. Także postanowienia § 10 ust. 5 oraz zawartego w tym samym rozdziale § 13 ust. 5 załącznika odwołują się do kryterium dochodowego oraz niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Jednocześnie słusznie zwrócono uwagę w treści skargi, że zdefiniowanie w tekście § 10 ust. 2 załącznika do uchwały pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, gdy „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych” jest pojęciem ustawowym, nastąpiło bez stosownego upoważnienia rady gminy, gdyż delegacji ustawowej w tym przedmiocie nie zawiera przepis art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (tak też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 grudnia 2006 r., IV SA/Wr 540/06, LEX nr 297269). Trafna jest także ocena, iż enumeratywne wyliczenie w ust. 2 § 10 sytuacji niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w sposób nieuprawniony zawęża to pojęcie. Jednocześnie, z omówionych wyżej przyczyn dotyczących zasadniczych kryteriów przewidzianych w ust. 1 § 10 załącznika, wymienione wyliczenie w istocie nie realizuje celu w postaci określenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas oznaczony i lokalu socjalnego. Niezależnie od powyższego zgodzić się także należało z zarzutem braku uzasadnienia prawnego do przyznania w § 10 ust. 2 pkt 4 załącznika do uchwały pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony osobom, które opuściły Dom Dziecka w związku z uzyskaniem pełnoletniości i nie mają możliwości powrotu do lokalu, w którym poprzednio zamieszkiwały, jednakże przy zastrzeżeniu, iż to poprzednie zamieszkiwanie miało miejsce na terenie Miasta. Słuszna jest argumentacja skargi, że ostatnio przytoczony warunek różnicuje sytuację osób tworzących tę samą wspólnotę samorządową, o podobnej też sytuacji materialnej i mieszkaniowej, a zróżnicowanie to następuje z punktu widzenia niedopuszczalnego kryterium wcześniejszego, przed skierowaniem do domu dziecka, zamieszkiwania na terenie gminy. Natomiast, jak o tym była już mowa na stronie 10 uzasadnienia, członkowie wspólnoty samorządowej znajdujący się w podobnej sytuacji, niezależnie od faktu zamieszkiwania we wcześniejszym okresie poza terenem gminy, mają takie same prawa. W związku z zarzutem sprzeczności z ustawą postanowienia § 10 ust. 4 pkt 3 załącznika do uchwały, przyznającego pierwszeństwo zawarcia umowy najmu z osobą, która dokonała remontu kapitalnego na podstawie umowy zawartej z wynajmującym, bez możliwości zwrotu kosztów tego remontu w jakiegokolwiek formie, jak również postanowień § 14 ust. 7 i ust. 5, § 16 ust. 3 pkt 2 oraz § 17 ust. 2, przewidujących zawarcie umów najmu oraz zamiany lokali z osobami, które we własnym zakresie i na własny koszt przeprowadzą jego remont, ale bez możliwości żądania zwrotu poniesionych nakładów od wynajmującego Sąd zważył, co następuje. Wskazane przez organ nadzorczy w uzasadnieniu omawianego zarzutu przepisy art. 6a, 6b, 6c, 6d i 6e ustawy o ochronie praw lokatorów weszły w życie z dniem 1 stycznia 2005 roku, na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 281, poz. 2783 ze zm.). Wskazane przepisy nie obowiązywały zatem w dacie uchwalenia zakwestionowanej uchwały, wskutek czego, jak podkreślono we wcześniejszej części uzasadnienia, nie mogą stanowić podstawy oceny zgodności tej uchwały z prawem. Jednakże zagadnienia wydania i utrzymania przez wynajmującego przedmiotu najmu, w tym lokalu mieszkalnego, w stanie przydatnym



do umówionego użytku, a także obowiązki najemcy w zakresie drobnych nakładów połączonych ze zwykłym użytkowaniem rzeczy, jak również kwestia poczynienia nakładów ulepszających najęty lokal i rozliczeń z tego tytułu były uregulowane w przepisach art. 662-664 oraz art. 676-677 kodeksu cywilnego w związku z art. 680 tego kodeksu oraz w art. 681 k.c. i art. 684 k.c. W szczególności, zgodnie z treścią art. 676 k.c., jeżeli najemca ulepszył rzecz najętą, wynajmujący, w braku odmiennej umowy, może według swego wyboru albo zatrzymać ulepszenia za zapłatą sumy odpowiadającej ich wartości w chwili zwrotu, albo żądać przywrócenia stanu poprzedniego. Zatem przepis ten, podobnie jak obecnie obowiązujące normy ustawy o ochronie praw lokatorów, do których odwołuje się organ nadzoru, przewiduje w pierwszym rzędzie umowne określenie zasad rozliczeń między wynajmującym, a najemcą lokalu, a nadto w braku takiej umowy, w przypadku zatrzymania ulepszenia przez wynajmującego, stanowi o obowiązku zapłaty sumy odpowiadającej wartości ulepszeń. Z przepisami tymi pozostają zaś w sprzeczności postanowienia zawarte w załączniku do przedmiotowej uchwały, przewidujące a priori i we wszystkich przewidzianych w tych postanowieniach przypadkach poniesienie przez lokatora kosztów remontu lokalu bez możliwości zwrotu tych kosztów w jakiegokolwiek formie. Nadto sprzeczność z przepisami prawa § 14 ust. 7 załącznika do uchwały skutkuje taką wadliwością postanowienia § 14 ust. 5 załącznika. Ustęp 5 § 14 odwołuje się bowiem wprost do zasady przewidzianej w ust. 7 tego paragrafu, przewidując w zdaniu drugim, że dostarczenie lokalu o większej powierzchni użytkowej bez konieczności wykonania remontu (na zasadach przewidzianych w ust. 7) wymaga pozytywnej opinii Komisji Społecznej Rady Miasta. Zasadny jest także zarzut, że z § 11 załącznika do uchwały wynika możliwość wynajmowania lokali osobom, które nie spełniają przewidzianego ustawą, a także postanowieniami uchwały, kryterium niskiego dochodu. W § 11 przewidziana została bowiem wprost możliwość zawarcia umowy najmu lokalu w opisanych w tym paragrafie sytuacjach bez konieczności spełnienia warunków oznaczonych w § 9 ust. 4 lub 5, a więc z pominięciem kryterium dochodowego. W konsekwencji opisana regulacja jest sprzeczna z przepisami art. 20 ust. 1 w zw. z art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, gdyż wymienione przepisy określają, że celem, któremu ma służyć mieszkaniowy zasób gminy, jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Trafnie zarzucono w skardze naruszenie postanowieniami § 14 ust. 8 oraz § 16 ust. 3 pkt 1 załącznika do uchwały przepisów art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. W myśl § 14 ust. 8 zd. 2, zgoda na zamianę jest możliwa po ustaleniu przez wynajmującego zdolności przyszłego najemcy do terminowego regulowania czynszu. Zgodnie zaś z treścią § 16 ust. 3 pkt 1, z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, mogą być zawarte umowy najmu pod warunkiem, że na dzień złożenia wniosku nie zalegają z zapłatą czynszu i pozostałych opłat. Przytoczone postanowienia wprowadzają więc dodatkowe kryteria najmu lokali, poza wymienionymi w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Ponownie wskazać należy, że w świetle przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów i wyrażonej w niej zasady zaspokajania przez gminę potrzeb mieszkaniowych rodzin o niskich dochodach, należy uznać za niedopuszczalne wprowadzenie kryterium zdolności czynszowej jako warunku zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Nie ma też żadnych podstaw ku temu, by do uchwały wprowadzać postanowienia, które postawią w niekorzystnej sytuacji osoby (i bezpodstawnie zróżnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych), które spełniają kryterium dochodowe i warunków zamieszkiwania i kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono tych postanowień. 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 w uchwale kryteria (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 roku, OSK 883/04, LEX nr 164541). Słusznie też podkreślono w skardze, że rozliczanie należności wynikających ze stosunków cywilnoprawnych, których stroną jest gmina, w tym opłat z tytułu najmu lokali, należy do kompetencji wójta, a to stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W konsekwencji Rada Miasta Międzyrzec Podlaski naruszyła kompetencje organu stanowiącego gminy, określając w § 17 ust. 1 załącznika, że wolne lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej powyżej 80 m<sup>2</sup> mogą być oddane w najem za stawką czynszu w wysokości 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym, a więc stawką ustaloną w sposób sztywny. Wskazana wcześniej niedopuszczalność wprowadzenia przez radę gminy pozaustawowych warunków zawarcia umowy najmu lokalu, które w nieuprawniony sposób różnicowałyby sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach, odnosi się również do postanowienia zawartego w ust. 3 § 15 załącznika do

uchwały. Przewidziano w nim, że w przypadku zamieszkiwania w lokalu lub budynku podlegającym wyłączeniu z użytkowania ze względu na zagrożenie życia i zdrowia lokatorów do wniosku należy dołączyć ekspertyzę techniczną wykonaną przez osobę uprawnioną. Natomiast przepisy ustawowe nie przewidują wskazanego obowiązku i sposobu dokumentowania stanu technicznego dotychczas zamieszkiwanego lokalu, a wprowadzenie takiego obowiązku mogłoby postawić w niekorzystnej sytuacji osoby, które spełniają kryteria ustawowe do zawarcia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Nie zasługiwał natomiast na podzielenie zarzut dotyczący postanowienia zawartego § 15 ust. 10 pkt 2 załącznika do uchwały. Wedle tej regulacji, określającej negatywne przesłanki uzasadniające wykreślenie z rejestru osób oczekujących na najem lokali, dotyczy to między innymi osób, które nie zamieszkują na terenie Miasta. Nie można zgodzić się z argumentacją skargi, jakoby przywołane postanowienie przewidywało kryterium, na którego wprowadzenie ustawa nie zezwala. Pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy Miasto Międzyrzec Podlaski. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, stanowiącym, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. W myśl art. 4 ust. 2 i 3 ustawy o ochronie praw lokatorów 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 (ust. 2). Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (ust. 3). Jak wynika z powyższych przepisów, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy nie mający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody. Innymi słowy, mieszkaniowy zasób gminy służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych mających niskie dochody mieszkańców tej gminy. Z przytoczonymi przepisami nie pozostaje w sprzeczności postanowienie § 15 ust. 10 pkt 2 zaskarżonej uchwały, które przewiduje wykreślenie z rejestru oczekujących na najem lokali osób, które nie zamieszkują na terenie Miasta, a zatem nie przebywają w nim z zamiarem stałego pobytu (art. 25 kodeksu cywilnego) i w związku z tym nie wchodzi w skład wspólnoty samorządowej, której ma służyć mieszkaniowy zasób gminy Miasto Międzyrzec Podlaski. Zważyć również należy, że przywołane w skardze dla poparcia wyrażonego w omawianej kwestii stanowiska orzeczenia sądów administracyjnych dotyczą przypadków wprowadzania w uchwałach rad gmin warunków, które w sposób nieuprawniony różnicowały sytuację poszczególnych grup mieszkańców danej gminy, na przykład poprzez wprowadzenie wymogu zamieszkiwania na terenie gminy przez określony czas przed złożeniem wniosku, czy też wymogu zameldowania na terenie gminy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r., I OSK 883/04, LEX nr 164541, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 października 2005 r., II SA/Wr 110/03, LEX nr 724102, z dnia 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07, LEX nr 494383 oraz z dnia 4 grudnia 2008 r., IV SA/Wr 485/08, LEX nr 548218). Natomiast w okolicznościach niniejszej sprawy zakwestionowane postanowienie uchwały nie przewiduje tego rodzaju różnicowania w obrębie mieszkańców gminy. Zasadny jest zaś zarzut, że zawarte w § 15 ust. 10 pkt 3 załącznika do uchwały postanowienie, zgodnie z którym dwukrotna odmowa zawarcia umowy najmu uzasadnia skreślenie z lisy osób oczekujących na najem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest sprzeczny z celem ustawy i oznacza stworzenie przepisu materialnoprawnego wykraczającego poza delegację ustawową. Zapis ten stoi w sprzeczności z obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2011 r., II SA/Go 1/11, LEX nr 79509). Nie można również odmówić słuszności zawartemu w skardze stwierdzeniu, że wadliwość regulacji § 15 ust. 10 pkt 3 załącznika podważa zapis § 15 ust. 11 załącznika, który umożliwia ponowne wpisanie do rejestru oczekujących skreślone osoby, po upływie roku od daty skreślenia. Trafnie również podniesiono, że brak podstaw prawnych do ustanawiania przez Radę Miasta w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy przepisów o charakterze sankcjonującym, a taki charakter należy przypisać omawianemu postanowieniu. Trzeba podkreślić, że zastrzeżenie ponownego wpisanie do rejestru oczekujących na najem lokali dopiero po upływie roku mogłoby powodować pozbawienie możliwości zawarcia umowy najmu przez osoby, które we wskazanym okresie spełniają przewidziane ustawą warunki w tym przedmiocie. Tym samym postanowienie uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodzić się także należy, że postanowienia § 15 ust. 12 uchwały, przewidujące, iż nie będą rozpoznawane wnioski osób, które: w okresie 5 lat przed datą złożenia wniosku

zbyły lokal mieszkalny, budynek mieszkalny stanowiące ich wyłączną własność (pkt 1); są właścicielami lub współwłaścicielami lokalu lub budynku mieszkalnego (pkt 2), w sposób niedopuszczalny ograniczają krąg uprawnionych do lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego do mieszkańców, którzy nie dokonali zbycia lokalu mieszkalnego lub budynku albo nie są właścicielami lub współwłaścicielami takiego lokalu lub budynku. Przy tym brak jest jakichkolwiek podstaw, aby już z procedury weryfikacji wniosków wykluczyć wnioski złożone przez wymienione osoby, wyłączając tym samym jakkolwiek ich merytoryczną ocenę z punktu widzenia warunków ustawowych oraz przewidzianych postanowieniami uchwały, podjętej stosownie do art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Trzeba również podkreślić, że posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie przesądza o tym, iż po stronie członka wspólnoty samorządowej nie istnieje przesłanka niezaspokojonej potrzeby mieszkaniowej, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Jak zauważono w skardze, w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów ustawodawca wyłączył możliwość zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z osobą posiadającą tytuł do lokalu, co oznacza, że to wyłączenie dotyczy jedynie osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokali wymienionych we wskazanym przepisie, tj. lokali socjalnych. Wyłączenie to nie może natomiast zostać rozciągnięte w drodze uchwały Rady Gminy na wszystkich członków wspólnoty samorządowej. (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 października 2007 roku, II SA/Op 330/07, LEX nr 356455). Nadto trafnie zarzucono, że przyjęcie rozwiązania z § 15 ust. 12 pkt 3 załącznika, zgodnie z którym przepisu § 15 ust. 12 pkt 1 nie stosuje się w przypadku zbycia lokalu albo budynku mieszkalnego na rzecz Miasta, godzi w zasadę równości wobec prawa wynikającą z art. 32 Konstytucji RP, wprowadzając różnicowanie wśród mieszkańców gminy. Na mocy wskazanego postanowienia Rada Miasta Międzyrzec Podlaski wyłączyła bowiem z kręgu podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu tylko tych mieszkańców, którzy nie dokonali zbycia lokalu mieszkalnego lub budynku na rzecz Miasta. Natomiast Rada Miasta nie może stosować wobec określonych przez siebie - uprzywilejowanych podmiotów - wyjątków w stosunku do innych osób, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej. W konsekwencji powyższe kryterium, wprowadzone w zaskarżonej uchwale przez Radę Miasta Międzyrzec Podlaski należało ocenić jako pozbawione podstawy prawnej. Sąd podzielił także zarzut dotyczący uregulowania objętego § 16 załącznika do uchwały, który wedle tytułu Rozdziału 6 normować miał zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, a zatem kwestie wymienione w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów. W myśl § 16 załącznika: 1. Umowę najmu lokalu na czas nieoznaczony lub lokalu socjalnego można zawrzeć z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, jeżeli złożą wniosek i spełniają kryterium dochodowe określone w § 9 ust. 4 lub 5 oraz jeżeli w tym lokalu na jedną osobę przypada nie więcej niż 10 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi w gospodarstwie wieloosobowym i 20 m<sup>2</sup> w gospodarstwie jednoosobowym. 2. Warunkiem zawarcia umowy z osobami określonymi w ust. 1 jest: a) brak możliwości zamieszkiwania wspólnie z rodzicami posiadanie własnej rodziny, b) brak możliwości przekwaterowania na poprzednie miejsce zamieszkania (na jedną osobę przypada mniej niż 7 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi), c) brak tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, d) fakt zamieszkiwania wspólnie z najemcą winien być poparty oświadczeniami sąsiadów, e) faktyczne zamieszkiwanie z najemcą do chwili jego śmierci, f) faktyczne zamieszkiwanie z najemcą do chwili opuszczenia lokalu przez okres co najmniej 2 lat. 3. Z osobami wymienionymi w ust. 1 umowy najmu mogą być zawarte: 1) gdy na dzień złożenia wniosku nie zalegają z zapłatą czynszu i pozostałych opłat, 2) dokonają na własny koszt remontu lokalu, jeśli jest on wymagany bez możliwości zwrotu kosztownego remontu w jakiejkolwiek formie. W świetle przytoczonych regulacji zasadne jest stwierdzenie strony skarżącej, że Rada Miasta określiła pozytywne i negatywne przesłanki podmiotowe uprawniające osoby w nich wymienione do wynajmowania lokali mieszkalnych. Natomiast brak było ku temu upoważnienia w art. 21 ust. 3 pkt. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, który przewidywał uprawnienie rady gminy do określenia wyłącznie zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, a zatem do określenia reguł, procedur postępowania w takiej sytuacji. Z ustaleniem takich zasad nie jest zaś tożsame ustalenie w § 16 załącznika kryteriów podmiotowych dla osób mogących ubiegać się o przydział lokalu w sytuacji wyprowadzenia się najemcy lub jego śmierci (tak też wyrok WSA w Opolu z dnia 18 października 2007 r. sygn. II SA/Op 330/07, LEX nr 356455). Bez wątplenia też wprowadzony w § 16 ust. 2 pkt f wymóg faktycznego zamieszkiwania z najemcą do chwili opuszczenia lokalu przez okres co najmniej dwóch lat, bez stosownej podstawy ustawowej różnicuje sytuację prawną mieszkańców gminy, którzy spełniają przewidziane art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów przesłanki do ubiegania się o najem lokali. Jeśli chodzi o zaś postanowienie § 16 ust. 2 pkt d załącznika, zważyć należy przede wszystkim, że postanowienie to w sposób nieuprawniony ograniczałoby

możliwość skorzystania przez osobę zainteresowaną z różnych środków dowodowych dla wykazania faktu zamieszkiwania z najemcą.

Z tych wszystkich względów i na podstawie art. 147 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. nr 153 poz. 1270 ze zm.). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie orzekł jak w punkcie I wyroku.

Orzeczenie zawarte w punkcie II wyroku uzasadnia przepis art. 152 p.p.s.a.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*