



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 30 sierpnia 2021 r.

Poz. 3604

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.249.2021 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 27 sierpnia 2021 r.

**stwierdzając nieważność uchwały Nr XXI/183/2021 Rady Gminy Wilkołaz z dnia 28 lipca 2021r.  
w sprawie uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy  
Wilkołaz.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r., poz. 1372)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXI/183/2021 Rady Gminy Wilkołaz z dnia 28 lipca 2021r. w sprawie uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wilkołaz.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXI/183/2021 została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 sierpnia 2021 r.

Działając na podstawie m.in. 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 2020 r. poz. 611, ze zm.), Rada Gminy Wilkołaz uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wilkołaz, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

Gmina, na zasadach i w wypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2).

Stosownie do przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada gminy uchwala 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.

Konkretyzacja elementów uchwały następuje w art. 21 ust. 3 tej ustawy, który stanowi, że uchwalane przez radę gminy zasady powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie 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 umowy najmu socjalnego lokalu;

- 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 najem socjalny lokali 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;
  - 6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;
  - 6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b;
- 7) (*uchylony*).

Z treści powyższego przepisu należy wyprowadzić wniosek, że ustawodawca wskazał elementy, które są niezbędne w uchwale regulującej zasady wynajmowania lokali. Wynika to z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. O ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść podejmowanej uchwały, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane zasady wynajmowania lokali obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały Nr XXI/183/2021 Rady Gminy Wilkołaz, uznać należy, iż nie wypełnia ona upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przyjęta przez Radę uchwała nie określa bowiem warunków jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (art. 21 ust. 3 pkt 6a).

Powyższego uchybienia nie sanuje zapis Rozdziału 8 załącznika do uchwały stanowiący, iż *powierzchnia, wyposażenie i stan techniczny lokali wskazanych dla osób niepełnosprawnych powinny uwzględnić ich rzeczywiste potrzeby wynikające z rodzaju niepełnosprawności, ze szczególnym uwzględnieniem osób niepełnosprawnych poruszających się na wózku inwalidzkim lub których niepełnosprawność wymaga zamieszkania w odrębnym pokoju*.

Należy podkreślić, iż to rada gminy została upoważniona przez ustawodawcę do określenia warunków jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności.

Pominięcie uregulowania powyższych kwestii w treści uchwały powoduje, że nie wypełnia ona upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów [...], co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje nieważnością uchwały w całości.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadami prawnymi innego rodzaju.

W Rozdziale 4 załącznika do uchwały Rada Gminy Wilkołaz określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego.

Zgodnie z treścią ust. 1 pierwszeństwo zawarcie umowy lokalu na czas nieoznaczony przysługuje osobom, które m. in. opuszczają Dom Dziecka, rodzinę zastępczą lub placówkę opiekuńczo-wychowawczą w wyniku uzyskania pełnoletniości i nie posiadają prawa do innego lokalu mieszkalnego (Rozdziału 4 ust. 1 tiret piąte załącznika do uchwały).

W ocenie organu nadzoru postanowienie Rozdziału 4 ust. 1 tiret piąte załącznika do uchwały w zakresie słów: „nie posiadają prawa do innego lokalu mieszkalnego” nastąpiło z przekroczeniem zakresu upoważnienia ustawowego uprawniającego Radę do przyznania kryteriów pierwszeństwa najmu lokalu.

Wspomniana regulacja uchwały stanowi w istocie ograniczenie w dostępie do lokali komunalnych, a nie kryterium pierwszeństwa ich najmu. Należy bowiem podkreślić, że ocena wniosku o najem lokalu pod kątem spełnienia kryteriów ustawowych, a więc kryterium dochodowego i kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych obejmuje aktualną sytuację wnioskodawcy.

Kryteria pozaustawowe (tzn. inne niż kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i dochodowe) nie mogą kreować pierwszeństwa zawarcia umowy najmu. Świadczy o tym art. 21 ust. 3 pkt 3 dający radzie kompetencje do określenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Przepisu tego nie można bowiem odczytywać w oderwaniu od regulacji wynikającej z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i wprowadzać jako wyznacznika pierwszeństwa kryteriów, które w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych są traktowane jako ograniczenia w dostępie do lokali komunalnych.

W przywołanym art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów [...] został określony krąg osób, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy. Z przepisu tego wynika, iż osobami takimi są, po pierwsze – osoby nie mające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, po drugie – mieszkające na terenie gminy i po trzecie – posiadające niskie dochody. Dlatego też należy przyjąć, że krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony, bowiem ustawa nie wprowadziła innych ograniczeń ani też nie dała radzie gminy możliwości ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkaniowy z gminnego zasobu.

Przesłanka „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych” ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Zwrócił uwagę na to sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jedno z kryterium przyznania lokalu o charakterze socjalnym, 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. Stosowanie zaś do treści art. 21b ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

Wobec powyższego, brak tytułu prawnego do lokalu nie może stanowić kryteriów pierwszeństwa. Wychodząc bowiem z założenia, że ci mieszkańcy gminy, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i legitymują się niskimi dochodami mają podstawy do ubiegania się o najem lokalu komunalnego na równych prawach - to przyznanie pierwszeństwa tym spośród nich, którzy nie posiadają tytułu prawnego do lokalu (jakiegokolwiek), jest naruszeniem ich praw oraz działaniem wbrew wskazanym wyżej przepisom ustawy.

Wskazanie pierwszeństwa przy ubieganiu się o najem lokalu bezpodstawnie różnicuje sytuację prawną mieszkańców, w kontekście uprawnień do zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego, w zależności od posiadania tytułu prawnego do innego lokalu.

Zdaniem organu nadzoru, intencją ustawodawcy było, aby rada określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu poza kolejnością wynikającą np. z daty złożenia wniosku, z uwagi na szczególne okoliczności i sytuacje przed resztą uprawnionych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2007r., IV SA/Wr 432/07).

W Rozdziale 4 ust. 2 tiret drugie załącznika do uchwały, określono, iż pierwszeństwo przy zawieraniu umów najmu lokalu socjalnego przysługuje osobom, *które nabyły prawo do lokalu socjalnego w wyniku orzeczenia sądu*.

Powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) Przepisy tej ustawy nie dają podstaw do ustalenia takiego pierwszeństwa zawarcia umowy na czas nieokreślony i lokalu socjalnego.

Jak stanowi art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Przepis art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów ma charakter przepisu szczególnego w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy i wyłącza stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. Przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy

przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 tej ustawy. Ten ostatni przepis kształtuje bowiem w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To Sąd w prawomocnym orzeczeniu eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów (...) nie zawiera regulacji aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób, oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych, aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo (zob. wyroki NSA: z dnia 13 listopada 2019r. sygn. akt I OSK 732/18, z dnia 25 czerwca 2010r, sygn. akt I OSK 732/10, WSA w Poznaniu z dnia 7 lutego 2013r., sygn. akt IV SA/Po 1133/12, WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018r., sygn. akt III SA/Łd 106/18).

W Rozdziale 6 ust. 5 załącznika do uchwały, zatytułowanym: „Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem socjalny lokali oraz sposób poddawania tych spraw kontroli społecznej” przyjęto, iż decyzję o przydzieleniu lokalu podejmuje wójt, po zapoznaniu się całością dokumentacji, *a w stosunku do lokali, które pozostają w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych gminy dyrektorzy tych jednostek.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Pomimo, że ustawodawca posłużył się w treści tego upoważnienia sformułowaniem „w szczególności”, nie oznacza to jednak pełnej swobody rady gminy.

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

W upoważnieniu ustawowym, przyznanym Radzie Gminy w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) nie mieści się rozstrzygnięcie kwestii, dotyczących zawierania umów w imieniu Wójta Gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 31 określa, że wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Do organu wykonawczego gminy należy zatem reprezentowanie gminy w stosunkach cywilnoprawnych (np. w przypadku gdy gmina występuje w obrocie prawnym jako właściciel) i składania oświadczeń woli w zakresie umów dotyczących zbywania, nabywania, a także wynajmowania i dzierżawy nieruchomości wchodzących w skład mienia komunalnego.

Należy zaznaczyć, iż oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo z inną upoważnioną przez wójta osobą (art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), niemniej jednak Rada Gminy nie posiada kompetencji do uregulowania w uchwale kwestii udzielenia takiego upoważnienia.

Wobec powyższego należy stwierdzić, iż wobec braku wyraźnego upoważnienia w tym zakresie brak podstaw prawnych do ingerowania przez Radę Gminy w wyłączne kompetencje organu wykonawczego gminy.

W ocenie organu nadzoru każdorazowe przekroczenie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Potwierdza to ugruntowane orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym przyjmuje się, że: *„Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.”* (por. m. in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. sygn. akt I SA/Wr 1798/99).

Mając na uwadze powyższe za obarczoną istotną wadą prawną należy uznać także regulację Rozdziału 6 ust. 1 w brzmieniu: *„lub u dyrektorów jednostek organizacyjnych gminy, które mają oddane lokale mieszkalne w trwały zarząd.”*

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/183/2021 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Wilkołaz
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Wilkołaz