



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 31 stycznia 2024 r.

Poz. 880

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.55.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr **LI/335/23** Rady Gminy Świętajno z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Świętajno, **w części dotyczącej:**

- § 2 części wstępnej w zakresie sformułowania: ... „w przedziale”,
- § 2 pkt 1 i 2 w zakresie sformułowania odpowiednio: ... „powyżej 100%” oraz „powyżej 80%”,
- § 6 ust. 2 oraz
- § 7 ust. 2 w zakresie sformułowania: ...”o ile nie posiadają samodzielnego lokalu mieszkalnego” i „przez okres minimum 3 lat”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świętajno, w dniu 20 grudnia 2023 r., podjęła uchwałę Nr LI/335/23 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Świętajno, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 stycznia 2024 r.

W opinii organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy Świętajno postanowiła, iż do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego uprawnieni są wnioskodawcy, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie ostatnich trzech miesięcy kalendarzowych poprzedzających datę złożenia wniosku mieści się w przedziale :

- 1) powyżej 100% do 300% najniższej emerytury w gospodarstwie domowym,
- 2) powyżej 80% do 200% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.

Kwestionowana uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie zaś do treści art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak również regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy

upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić, jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

Podkreślić również należy, że w świetle art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zakazane jest domniemywanie kompetencji organu. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. np. wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09, WSA w Olsztynie z dnia 7 marca 2019 r. sygn. akt II SA/Ol 91/19).

Delegację ustawową dla podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, dalej zwanej ustawą. Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu. Art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy pozwala na ustalenie maksymalnej *wysokości dochodu* mieszkańca gminy, którego nieprzekroczenie przez danego mieszkańca umożliwia zawarcie z nim umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego. Przepis ten nie pozwala na określenie *dochodu* minimalnego, którego brak osiągnięcia całkowicie wyklucza z możliwości zawarcia takiej umowy. W świetle ww. przepisu można stwierdzić, że w przypadku, gdy dany mieszkaniec gminy osiąga *dochody* pozwalające mu na samodzielnie zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych poprzez np. nabycie prawa własności lokalu mieszkalnego lub jego wynajęcie na zasadach wolnorynkowych, to gmina nie ma obowiązku zapewniania takiej osobie lokalu z zasobu gminnego. Powyższe twierdzenie znajduje oparcie w art. 4 ust. 1 ustawy. Zgodnie z ww. przepisem ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Tym samym zadanie to powinno być przede wszystkim kierowane do tych osób, które osiągają *dochody* niepozwalające im na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Wprowadzenie zatem *dochodu* minimalnego, w kwestionowanym postanowieniu uchwały, oznacza, że mieszkańcy gminy, którzy zarówno nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, jak i osiągają *dochody* niepozwalające im na zaspokojenie tych potrzeb, zostaną wyłączeni z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego. Umowa najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład gminnego zasobu mieszkaniowego powinna być dostępna dla każdego mieszkańca gminy, który nie może sam zapewnić sobie lokalu mieszkalnego, a więc nie osiąga wyższego *dochodu* niż wynika to z uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Zawarty w art. 21 ust. 3 ustawy zwrot "w szczególności" również nie pozwala na wprowadzenie takich zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które ograniczałyby najem dla osób niemających zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i niemogących w związku z niskim dochodem ich zaspokoić.

Kwestionowane zatem postanowienie § 2 ust. 1 w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy

W rozdziale VI w § 6 ust. 2 uchwały postanowiono, że wzór wniosku o przydział lokalu określi w drodze zarządzenia Wójt Gminy Świętajno.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja, nakładająca obowiązek na organ wykonawczy gminy, została wprowadzona bez podstawy prawnej. Nie znajduje ona oparcia w delegacji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Wprawdzie przepis 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 wprowadzać dowolne reguły.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w judykaturze, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04.

W rozdziale 7 uchwały, określono zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. W § 7 ust. 2 określono krąg osób, z którymi Gmina Świętajno może zawrzeć umowę najmu lokalu

w przypadku śmierci - są to osoby, które pozostały w lokalu po śmierci najemcy, nie wstąpiły w stosunek najmu lokalu, a stale zamieszkiwały w lokalu wraz z najemcą przez okres minimum 3 lat przed śmiercią, o ile nie posiadają samodzielnego lokalu mieszkalnego.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, uchwalane przez radę gminy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

Wskazać należy, że pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć jedynie określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych, nieznanymi ustawie warunków (kryteriów) wynajmowania lokali tym osobom, nie znajduje uzasadnienia prawnego.

W pojęciu tym, nie mieści się określanie dla wyżej wymienionych osób dodatkowych kryteriów zawarcia umowy najmu lokalu takich jak konieczność zamieszkiwania z najemcą przez okres minimum 3 lat, nieposiadanie samodzielnego lokalu mieszkalnego. Określenie dodatkowych kryteriów zawarcia umowy najmu lokalu dla osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, nie ma oparcia w przepisach prawa i wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Brak jest bowiem podstaw, by przepisy gminne wprowadzały postanowienia wyłączające pewne kategorie mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu nieruchomości.

W ocenie organu nadzoru ww. przepisach Rada Gminy Świątajno naruszyła delegację ustawową wynikającą z ww. art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, wprowadzając dodatkowe pozaustawowe kryteria zawarcia umowy najmu lokalu gminnego, wyłączając tym samym niektórych członków wspólnoty samorządowej zamieszkujących w lokalu z dotychczasowym najemcą, którzy tych kryteriów nie spełniają, z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu. Z tego względu należało stwierdzić nieważność ww. przepisów.

Należy mieć na uwadze, że podstawowym (oprócz kryterium dochodowego) dopuszczalnym w świetle treści ustawy kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebą mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś posiadanie bądź nie tytułu prawnego do innego lokalu albo niespełnienie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt: III SA/Łd 1002/20, który stwierdził, iż "zasady wynajmowania lokali powinny być stanowione w taki sposób, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe takie jak warunki zamieszkania i wysokość dochodu, od których uzależnione jest zawarcie umowy o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy mieli równe szanse w staraniach o uzyskanie lokalu" (podobnie WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2022 r. sygn. akt:). Z kolei w wyroku z dnia 4 listopada 2022 r., sygn. III SA/Łd 482/22 oraz z dnia 28 marca 2018 r., sygn. III SA/Łd 86/18 WSA w Łodzi potwierdził, że „pod pojęciem zasad postępowania, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego należy rozumieć określenie toku czynności podejmowanych w stosunku do osób, o których mowa w treści tego przepisu. Wprowadzenie dodatkowych warunków, w tym dotyczących uregulowania zobowiązań finansowych względem wynajmującego, nie znajduje uzasadnienia prawnego. Także uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 2-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą (przed jego śmiercią, bądź opuszczeniem przez niego lokalu) nie ma oparcia w przepisach prawa”.

Należy również wskazać, iż w świetle art. 21b ust. 4 ww. ustawy, 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 jedynie do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

Na marginesie należy dodać, iż konstruując przepisy organy gminy w podejmowanych aktach winny przy formułowaniu postanowień stosować jednolitą terminologię ustawową.

W tytule rozdziału II uchwały, rada gminy użyła sformułowania wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem (...), co pozostaje w zgodzie z delegacją do podjęcia uchwały art. 23 ust. 3 pkt 1 ustawy, natomiast w § 2 ust. 1 ustawy mowa jest o dochodzie uprawnionych wnioskodawców.

Mając na uwadze przytoczone okoliczności, orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski