



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 5 marca 2025 r.

Poz. 888

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.14.2025.AR WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 5 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907 i poz. 1940)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr 0007.XII.66.2025 Rady Gminy Suchy Dąb z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Suchy Dąb.

Uzasadnienie

W dniu 3 lutego 2025 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr 0007.XII.66.2025 Rady Gminy Suchy Dąb z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Suchy Dąb, zwana dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym (zwanej dalej „u.s.g.”) oraz 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 725 – zwana dalej „u.o.p.l.”).

W § 1 uchwały Rada Gminy Suchy Dąb wskazała, że ustala zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Suchy Dąb, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały.

W § 2 ust. 3 załącznika do uchwały organ stanowiący zdefiniował pojęcie członka wspólnoty samorządowej poprzez wskazanie, że należy przez to rozumieć osoby zamieszkujące na terenie Gminy Suchy Dąb z zamiarem stałego pobytu, centralizujące swoje potrzeby życiowe i prowadzące na tym terenie gospodarstwo domowe przez minimum 5 lat; okres ten może być potwierdzony w szczególności zaświadczeniami, poświadczeniami lub innymi odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi zamiar stałego pobytu na terenie Gminy Suchy Dąb, w tym: zameldowanie lub zatrudnienie w granicach administracyjnych Gminy. Z § 3 ust. 1 załącznika do uchwały wynika natomiast, że lokale mieszkalne mogą być wynajmowane na czas nieoznaczony osobom, które spełniają łącznie niżej wymienione warunki: a) są członkami wspólnoty samorządowej; b) osiągają miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o najem lokalu nie wyższy niż 100% najniższej emerytury w przypadku gospodarstwa jednoosobowego oraz nie wyższy niż 50% najniższej emerytury w przypadku gospodarstwa wieloosobowego; c) nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego poza umową najmu lokalu na czas oznaczony (w przypadku małżeństw warunek ten musi być spełniony u obojga małżonków) lub pozostają w trudnych warunkach mieszkaniowych tj. w stałym miejscu zamieszkania przypada mniej niż 5 m² powierzchni użytkowej na 1 osobę; d) w ciągu ostatnich 5 lat nie zbyły lub nie przekazały innym osobom: - prawa własności lub współwłasności lokalu lub budynku mieszkalnego; - spółdzielczego prawa do lokalu lub budynku mieszkalnego. e) w ciągu ostatnich 5 lat nie rozwiązały lub nie została rozwiązana z nimi umowa najmu lokalu mieszkalnego z przyczyn leżących po stronie najemcy. W myśl § 3 ust. 2 załącznika do uchwały warunkiem przydzielenia lokalu

mieszkalnego w najem na czas nieoznaczony jest jednocześnie spełnienie wszystkich wymienionych w ust. 1 warunków, w momencie składania wniosku oraz w momencie dokonywania przydziału lokalu. Zgodnie z § 4 ust. 1 załącznika do uchwały osoby ubiegające się o najem lokalu mieszkalnego zawieranego na czas nieoznaczony oraz o najem socjalny lokalu zobowiązane są do złożenia wniosku o najem oraz dokumentów potwierdzających spełnienie warunków do zawarcia umowy najmu określonych w niniejszej uchwale.

Zauważyć należy w tym miejscu, że w załączniku do uchwały występuje błędna numeracja jednostek redakcyjnych, wskutek czego w uchwale dwukrotnie występuje § 3. Pierwszy z nich, cytowany powyżej, zawarty jest w rozdziale 2 uchwały określającym warunki konieczne do spełnienia przez osoby ubiegające się o wynajęcie lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony i kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo najmu, natomiast drugi zawarty został w rozdziale 3 i określa zasady oraz warunki najmu socjalnego lokali.

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 12 lutego 2025 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Suchy Dąb o wszczęciu postępowania nadzorczego w stosunku do przedmiotowej uchwały oraz poinformował o możliwości złożenia wyjaśnień w sprawie.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Na wstępie należy wskazać, że zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wymaga, aby organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym działał ściśle w granicach tego upoważnienia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 686/12). Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., 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 treści zaś ustępu 3 przywołanego przepisu, ustawodawca wskazał, że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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.

Przytoczone powyżej przepisy obligują radę gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a zasady te muszą zawierać co najmniej wszystkie elementy wskazane w art. 21 ust. 3 ww. ustawy. Jak słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r. (sygn. akt I OSK 2322/13): „w art. 21 ust. 3 ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ustawodawca określił co w szczególności winny zawierać zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności” wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, że w uchwalanych przez radę gminy zasadach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie”. Z analizy przedmiotowej uchwały wynika, że Rada Gminy Suchy Dąb nie wypełniła w pełni przyznanej jej ustawowo kompetencji do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W uchwale nie określono bowiem wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Tym samym Rada Gminy Suchy Dąb w sposób istotny naruszyła przepis art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l. w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo należy wskazać, że brak

obligatoryjnych elementów wskazanych w art. 21 ust. 3 u.o.p.l. stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z ustawą 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 socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 u.o.p.l.). Zgodnie z art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. W myśl art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Ustawodawca zdefiniował zatem krąg osób tworzących wspólnotę samorządową, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W uchwale podjętej w oparciu o art. 21 ust. 3 ww. ustawy organ uchwałodawczy może określić kryteria wyboru osób, którym przysługiwać będzie pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, jednakże z przepisu tego wynika, że kryteria te winny ograniczać się jedynie do oceny wysokości dochodu gospodarstwa domowego i warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Gmina, realizując przypisane jej zadanie z zakresu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, nie posiada zatem uprawnienia do wprowadzenia w badanej uchwale kryterium „zamiaru stałego pobytu” i pięcioletniego prowadzenia gospodarstwa domowego na terenie gminy przed złożeniem wniosku o zawarcie umowy najmu. Stanowisko to znajduje potwierdzenie w utrwalonej linii orzeczniczej, zgodnie z którą brak jest podstaw do tego, aby przepisy gminne dyskryminowały w jakikolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości z uwagi na charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy czy też długość okresu tego zamieszkiwania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2020 r. o sygn. akt II SA/Bk 226/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 lutego 2013 r. o sygn. akt IV SA/Po 1155/12). W ocenie organu nadzoru definicja członka wspólnoty samorządowej określona w § 2 pkt 3 załącznika do uchwały, poprzez odniesienie do obowiązku wykazania zamiaru stałego pobytu oraz pięcioletniego okresu prowadzenia gospodarstwa domowego na terenie gminy przed dniem złożenia wniosku, narusza w sposób istotny przepisy art. 21 ust. 3 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.o.p.l. i art. 1 ust. 1 u.s.g.

Dodatkowo podkreślić należy, że zgodnie ze wskazanymi wyżej przepisami, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i niskie dochody. W przypadku pierwszej przesłanki nie chodzi o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy. Omawiana ustawa nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego (zob.: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 maja 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1081/18, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 102/12). Wprowadzenie w rozdziale 2 § 3 ust. 1 lit. c, d i e załącznika do uchwały przez Radę Gminy Suchy Dąb dodatkowych warunków, nie mieszczących się w kryteriach ustawowych, a mianowicie m.in. nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu, braku zbycia w ciągu ostatnich 5 lat prawa własności lub współwłasności lokalu lub budynku mieszkalnego, spółdzielczego prawa do lokalu lub budynku mieszkalnego, a także nierozwiązania w ciągu ostatnich 5 lat umowy najmu lokalu mieszkalnego z przyczyn leżących po stronie najemcy, kwalifikować należy jako nieuprawnione przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 2 u.o.p.l. Należy przy tym zauważyć, że jedynie w przypadku ubiegania się o najem lokalu socjalnego ustawodawca dopuścił wyłączenie z kręgu uprawnionych osoby posiadające tytuł prawny do innego lokalu (art. 23 ust. 2 u.o.p.l.). A contrario takie wyłączenie nie może mieć zastosowania do osób ubiegających się o inne lokale z zasobu gminy. Co więcej, podstawy do ewentualnej odmowy zawarcia umowy najmu lokalu uregulowane zostały w art. 21b ust. 6 u.o.p.l., na mocy którego gmina odmawia zawarcia umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu w przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości lub jeżeli występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu stanem majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu. Ponadto w świetle przepisu art. 21b ust. 1d u.o.p.l. podstawę do odmowy

zawarcia umowy stanowi nieudostępnienie w terminie dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w deklaracji lub niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego. Przywołane przepisy ustawy zawierają katalog zamknięty przyczyn, z powodu których gmina może odmówić zawarcia umowy najmu. Zgodnie z przepisem art. 21b ust. 4 u.o.p.l., 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. Tak więc to Wójt Gminy Suchy Dąb, jako organ uprawniony do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych, ma możliwość - a nie obowiązek - żądania złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu. Co ważne, nie chodzi tu o jakikolwiek lokal, lecz wyłącznie położony w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Rada gminy nie jest więc uprawniona do nakładania na osoby ubiegające się o najem lokalu z gminnego zasobu obowiązku przedkładania takiego oświadczenia ani żądania innych dokumentów potwierdzających spełnienie tego warunku.

Wobec powyższego stwierdzenie nieważności uchwały Nr 0007.XII.66.2025 Rady Gminy Suchy Dąb z dnia 29 stycznia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Suchy Dąb należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz