



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 kwietnia 2023 r.

Poz. 2380



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.413.106.2023

z dnia 31 marca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVIII/468/2023 Rady Gminy Niemce z dnia 23 lutego 2023r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Niemce.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVIII/468/2023 Rady Gminy Niemce z dnia 23 lutego 2023r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Niemce.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVIII/468/2023 Rady Gminy Niemce została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2023 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 2022 r. poz. 172, ze zm.), Rada Gminy Niemce uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Niemce.

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 uzasadniającą oddanie w najem lub w 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;
- 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 XLVIII/468/2023 Rady Gminy Niemce, 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, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przyjęta przez Radę uchwała nie określa bowiem kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, zasady wynajmowania lokali powinny określać kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, a zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 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.

Rada gminy posiada zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy kompetencje do uregulowania kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu zarówno na czas nieoznaczony jak i lokalu socjalnego. Kryteria te muszą być jasne i sprecyzowane, by nie doprowadzić do nieścisłości interpretacyjnych, a przez to do nierównego traktowania obywateli.

Wolą ustawodawcy jest, aby rada gminy określiła kryteria dotyczące wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu zarówno lokalu na czas nieoznaczony jak i najmu socjalnego.

Zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe czyli warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu, 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 NSA z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04).

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.

Za prawidłowe wypełnienie upoważnienia w powyższym zakresie nie można uznać § 3 uchwały, zgodnie z którym osoby ubiegające się o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu kwalifikuje się do zawarcia umowy przy uwzględnieniu następujących kryteriów:

- a) okresu oczekiwania na zawarcie umowy,
- b) braku tytułu prawnego do innej nieruchomości,
- c) zamieszkiwanie w warunkach określonych w § 2 kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy.

W ocenie organu nadzoru, poprzez „*kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy*” należy rozumieć reguły, które w ściśle określonych przypadkach w sposób preferencyjny – tj. z zachowaniem zasady pierwszeństwa - umożliwią zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu poza kolejnością wynikającą ze zwykłego trybu procedowania wniosków.

W konsekwencji należy odróżnić regulacje określające zwykły tryb kwalifikowania do zawarcia umowy najmu – zawarte w § 3 przedmiotowej uchwały - od określenia kryteriów przewidzianego w ustawie pierwszeństwa w wyborze osób, którym przysługuje taka preferencja.

Regulacja § 3 przedmiotowej uchwały nie precyzuje przesłanek umożliwiających zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu poza zwykłym trybem, tj. możliwości skorzystania z pierwszeństwa.

Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 listopada 2004r., sygn. OSK 883/04: „*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*”.

W wykonaniu udzielonego Radzie upoważnienia ustawowego winna ona określić jednoznacznie w podejmowanej uchwale kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu poza kolejnością. Z uwagi na powyższe nie sposób uznać regulacji zawartej w § 3 przedmiotowej uchwały jako wypełnienie upoważnienia zawartego w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Regulacji w powyższym zakresie nie zawierają także pozostałe postanowienia uchwały.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 4 ust. 1 uchwały przyjęto, że dokonywanie zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy oraz najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach jest dopuszczalne w następujących przypadkach:

- a) gdy zamiana jest spowodowana trudną sytuacją materialną osoby ubiegającej się o zamianę i niemożnością ponoszenia kosztów utrzymania dotychczasowego lokalu,
- b) gdy zamiana znajduje uzasadnienie w poprawie warunków mieszkaniowych osób ubiegających się o zamianę,

c) szczególnej sytuacji rodzinnej, życiowej lub zdrowotnej.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 4 ust. 1 lit. c wprowadza daleko idącą uznaniowość organu stosującego uchwałę w kwestii dopuszczalności dokonania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy oraz najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach.

Realizacja upoważnienia przyznanego w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) wymaga natomiast - z uwagi na wymogi stawiane uchwalaniu aktów o charakterze powszechnie obowiązującym - zamieszczania w nich uregulowań jasnych i przez to zrozumiałych przez adresatów. Uchwała winna bowiem zapewniać ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Uchwała Nr XLVIII/468/2023 jest aktem prawa powszechnie obowiązującego na obszarze gminy.

Jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

Zgodnie z treścią § 5 ust. 1 uchwały osoba ubiegająca się o najem lokalu jest zobowiązana do złożenia stosownego wniosku do Wójta Gminy Niemce.

W § 5 ust. 2 wskazano, iż wniosek powinien zawierać: (...) e) deklarację o dochodach członków gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku, *wraz z dokumentami potwierdzającymi wysokość dochodów wskazanych w deklaracji.*

W ocenie organu nadzoru regulacja § 5 ust. 2 lit. e w brzmieniu: „*wraz z dokumentami potwierdzającymi wysokość dochodów wskazanych w deklaracji*” pozostaje w sprzeczności z art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z art. 21b ust. 1 ustawy osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. W deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczeniu o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego uwzględnia się osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania tych dokumentów.

W art. 21b ust. 1a ustawa stanowi zaś, że w razie wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, o której mowa w ust. 1, gmina może wezwać osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy do udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w tej deklaracji, w tym zaświadczenia naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych

przez tę osobę oraz innych członków jej gospodarstwa domowego, wyznaczając termin nie krótszy niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania.

Przytoczony przepis wprowadza dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązek - na żądanie gminy – udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w tej deklaracji, w tym zaświadczenia naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz innych członków jej gospodarstwa domowego.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie jest władna odmiennie niż jak to wynika z art. 21b ust. 1 i 1a ustawy, kształtować obowiązku złożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego.

Zgodnie z powyższymi przepisami ustawy dopiero w sytuacji powzięcia wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, gmina może wezwać osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy do udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w tej deklaracji.

Tym samym brak jest podstaw prawnych do nałożenia na osobę ubiegającą się o najem lokalu, już na etapie składania wniosków, obowiązku dołączenia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wskazanych w deklaracji.

Zgodnie z § 5 ust. 2 lit. g uchwały wniosek osoby ubiegającej się o najem lokalu powinien zawierać: (...) g) *oświadczenie o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w powiecie lubelskim.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 5 ust. 2 lit. g jest sprzeczna z art. 21b ust. 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z art. 21b ust. 4 ustawy, na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo 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.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy - ilekroć w ustawie jest mowa o *pobliskiej miejscowości* - należy przez to rozumieć *miejscowość położoną w powiecie, w którym znajduje się lokal, lub powiecie graniczącym z tym powiatem.*

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie jest władna regulować powyższych kwestii odmiennie w uchwale podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego

rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Powyższą argumentację należy również odnieść do § 3 lit. b uchwały, zgodnie z którym kryterium kwalifikującym osobę do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu jest *brak tytułu prawnego do innej nieruchomości* (§ 3 lit. b uchwały).

W art. 21b ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) ustawodawca posługuje się pojęciem „*innego lokalu*”.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 tej ustawy - ilekroć w ustawie jest mowa o *lokalu* - należy przez to rozumieć lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcom do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki; nie jest w rozumieniu ustawy lokalem pomieszczenie przeznaczone do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujące się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych.

Rada Gminy Niemce nie jest upoważniona do odmiennego uregulowania przedmiotowej kwestii, poprzez wprowadzenie jako kryterium kwalifikującego do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu jest „brak tytułu prawnego do innej nieruchomości”.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVIII/468/2023, 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 Niemce
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Niemce