



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 07.01.2025 r.

Poz. 108

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.446.2024.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 30 grudnia 2024 r.

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

stwierdzam nieważność

- § 12 ust. 3 w zakresie, w którym odnosi się do ust. 2 pkt 2,
- § 20 ust. 3 zdanie drugie,
- § 22 ust. 2,
- § 33 ust. 3 w zakresie wyrazów: „*podlega on skreśleniu z listy, a*”,
- § 44 ust. 2, w zakresie wyrazów: „*wnioskodawca podlega skreśleniu z listy, a*”
- § 56 ust. 1 i ust. 2,
- § 59 ust. 2 w zakresie wyrazów: „*2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Burmistrz Gminy może podjąć decyzję o zawarciu umowy najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego, z osobami wymienionymi w ust. 1, bądź z innymi osobami niż wymienione w ust. 1, bez konieczności spełnienia przesłanek określonych w ust. 2 pkt 1 po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej*”.
- § 62 pkt 1 w zakresie wyrazów: „*podyktowanych interesem Gminy związanym z jej rozwojem, w tym szczególnie*”
- § 63 ust. 1 i ust. 3,

uchwały Nr X/52/2024 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Barlinek.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miejska w Barlinku podjęła uchwałę Nr X/52/2024 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Barlinek.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 6 grudnia 2024 r.

Materialnoprawną podstawę badanego aktu stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁾, który przyznaje radzie gminy kompetencję do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Przepis art. 21 ust. 3 ww. ustawy stanowi natomiast,

¹⁾Ustawa 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).

że zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub 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).

Wobec brzmienia cyt. regulacji nie budzi wątpliwości uprawnienie rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych należących do zasobu gminy. Co trzeba mieć na względzie, uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu ani wykraczać poza granice delegacji ustawowej. Co oczywiste, normy zawarte w akcie prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami zawartymi w ustawach.

Przechodząc do oceny legalności uchwały Nr X/52/2024, stwierdzić należy, że Rada Miejska w Barlinku uregulowała w nim wszystkie zagadnienia wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jednakże w części dokonała tego w sposób wadliwy.

I tak, w Rozdziale 3 ww. aktu Rada Miejska określiła zasady dotyczące najmu socjalnego, wskazując w § 12 ust. 3, że *Warunkiem zawarcia umowy najmu socjalnego z osobą, o której mowa w ust. 2 pkt 2-4 jest brak zaległości wobec wynajmującego z tytułu czynszu i innych opłat za używanie lokalu*. W ust. 2 pkt 2 tego paragrafu mowa jest z kolei o możliwości zawarcia umowy najmu socjalnego z osobami, którym umowa wygasła, a nadal zamieszkują one w tym samym lokalu. Nie można zaprzeczyć, że Rada Miejska uregulowała w istocie możliwość przedłużenia umowy najmu lokalu socjalnego, formułując wymóg niezalegania w uiszczaniu czynszu i innych opłat.

Tymczasem, zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego *umowę najmu socjalnego lokalu można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy*.

Skoro ustawodawca w art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przewidział, że umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres w przypadku, gdy najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy, to tym samym organ stanowiący gminy nie jest uprawniony

²⁾Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

do wprowadzenia do uchwały innych wymogów niż ustawowe kryterium, uprawniające wnioskodawcę do ubiegania się o przedłużenie z gminą umowy najmu lokalu socjalnego³⁾.

W myśl art. 23 ust. 2 ww. ustawy *umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem 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. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b*. A zatem, ustawodawca przewidział, że warunkiem zawarcia umowy najmu socjalnego jest brak tytułu prawnego do lokalu oraz odpowiednio niskie dochody. Tylko te warunki będą pozostawały nadal aktualne i wiążące dla organu wykonawczego.

Jako nieprawidłowe uznać trzeba również przepisy **§ 20 ust. 3**, **§ 33 ust. 3**, **§ 44 ust. 2** oraz **§ 56 ust. 1 i ust. 2** uchwały Nr X/52/2024, w zakresie, w jakim organ stanowiący Gminy Barlinek wprowadził możliwość wykreślenia z listy osoby, która ubiega się o najem lokalu. Zgodnie z powyższymi unormowaniami:

- *W razie odmowy przyjęcia propozycji, propozycję zawarcia umowy składa się kolejnej osobie z listy. Jeżeli odmowa nastąpiła bez uzasadnionego powodu, wnioskodawca podlega skreśleniu z listy (§ 20 ust. 3).*
- *W razie odmowy przyjęcia propozycji lub braku możliwości zawarcia umowy z danym wnioskodawcą, podlega on skreśleniu z listy, a propozycję zawarcia umowy składa się kolejnej osobie z listy (§ 33 ust. 3).*
- *W przypadku, gdy pomimo wystawienia skierowania nie dojdzie do zawarcia umowy, z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy, wnioskodawca podlega skreśleniu z listy, a skierowanie wydaje się kolejnej osobie z listy (§ 44 ust. 2).*
- *Osoba, która odmówiła zawarcia umowy bez uzasadnionego powodu, nie otrzymuje ponownej propozycji zawarcia umowy najmu oraz zostaje skreślona z listy (§ 56 ust. 1). Jeżeli pomimo wystawienia skierowania nie dojdzie do zawarcia umowy z przyczyn leżących po stronie wnioskodawcy, stosuje się ust. 1 (§ 56 ust. 2).*

Zakwestionowane regulacje pozostają w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenia są niczym nieuzasadnionym pozbawieniem uprawnionych prawa do ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy i czynienia starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapisy takie umożliwiają stworzenie przez gminę nieprawidłowej sytuacji, w której faktycznie wymusi na uprawnionym przyjęcie zaproponowanego lokalu. Takiego władztwa nad obywatelem nie przyznaje gminie żaden z obowiązujących przepisów, w szczególności omawianej ustawy⁴⁾.

Dalej, w **§ 22 ust. 2** uchwały Rada Miejska postanowiła, że w przypadku osób zajmujących lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, dodatkowym warunkiem zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony lub umowy podnajmu lokalu mieszkalnego jest brak zaległości wobec wynajmującego z tytułu czynszu i innych opłat za używanie lokalu.

W pierwszej kolejności, wskazać należy, że powyższy przepis budzi wątpliwości interpretacyjne, w kontekście art. 20 ust. 2 ustawy, w myśl którego lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali będących przedmiotem najmu socjalnego i lokali, o których mowa w ust. 3, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony.

Mając więc na względzie, że w § 22 uchwały mowa jest o warunkach zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony lub umowy podnajmu lokalu, należy przede wszystkim podkreślić, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zobowiązuje gminę posiadającą mieszkaniowy zasób do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców konkretnej gminy. W ten sposób ustawa zakreśla krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń – w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy, którzy mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe

³⁾ Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 82/19.

⁴⁾ Patrz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Go 1/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1303/18.

i prowadzą gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie, ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, tj. wskazania maksymalnej granicy osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu, z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. Podobnie w przypadku najmu lokalu socjalnego prawodawca stanowi, że umowa najmu tego rodzaju lokalu zawierana jest 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. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b (art. 23 ust. 2 ww. ustawy).

Reasumując, rada gminy ma możliwość ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o przydział lokalu jedynie poprzez określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Uzależnienie natomiast takiego uprawnienia od innych, nieprzewidzianych w ustawie, kryteriów, przekracza zakres upoważnienia wynikający z art. 21 ust. 3 ustawy⁵⁾.

Z podobnych względów, za niezgodne z prawem uznać należy także, przepisy **§ 59 ust. 2 oraz § 62 pkt 1** uchwały Nr X/52/2024, w których Rada określiła sytuacje, kiedy Burmistrz Barlinka, może podjąć decyzję o wynajęciu lokalu, w tym w przypadkach *szczególnie uzasadnionych*, a także *podyktowanych interesem Gminy związanym z jej rozwojem*.

Rada Miejska, wprowadzając takie regulacje, posłużyła się pojęciami niedookreślonymi: „szczególnie uzasadnione przypadki”, „interes Gminy”, nie definiując ich, pozostawiając w tym zakresie pełną swobodę w ich interpretowaniu organowi wykonawczemu. Co istotniejsze jednak, wprowadzenie możliwości wynajęcia lokalu przez organ wykonawczy w *szczególnie uzasadnionych przypadkach* wywołałoby taki skutek, że najemcą lokalu mieszkalnego mogłaby zostać osoba, która nie spełnia kryterium dochodowego oraz warunku posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, co byłoby całkowicie sprzeczne z założeniem ustawodawcy, wyrażonym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, z którego wynika, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty, osiągających niskie dochody.

Do kompetencji rady należy określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Nie może być przy tym mowy, o przyznaniu przez radę burmistrzowi uprawnienia do oddania w najem lokalu osobie, która nie spełnia kryterium dochodowego. To do rady gminy należy również określenie kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. Rada gminy kompetencji tej nie może scedować na inny organ, w tym na wójta, pozostawiając mu w tym zakresie luz decyzyjny, ograniczony do „wyjątkowych przypadków podyktowanych interesem gminy”.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowe oznaczenie jednostek redakcyjnych w § 59 uchwały, ze względu na oznaczenie cyfrą „2” dwóch ustępów. Co więcej, w drugim z nich jest odesłanie do ust. 2 pkt 1, co powoduje całkowitą jego nieczytelność.

Z kolei, w **§ 63** kwestionowanej uchwały Rada zawarła zapisy dotyczące wynajmowania pomieszczeń tymczasowych, wskazując, że *w przypadkach przewidzianych prawem, Gmina wynajmuje pomieszczenia tymczasowe na okres do sześciu miesięcy (ust. 1). Stawka czynszu najmu za pomieszczenie tymczasowe odpowiada wysokości stawki czynszu najmu socjalnego lokalu (ust. 3).*

Tymczasem, w myśl art. 25b ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego *umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy*. Z kolei, w myśl art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego *stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy*. Na mocy art. 25e ustawy powyższy przepis stosuje się odpowiednio do najmu tymczasowych pomieszczeń.

⁵⁾ Podobnie w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt III SA/Gd 435/14, oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2004 r., sygn. akt IV SA/Wr 98/04).

Stanowiąc jak wyżej Rada Miejska dokonała modyfikacji art. 25b ustawy, dając tym samym możliwość Burmistrzowi Barlinka do zawarcia umowy w sposób sprzeczny z tym przepisem, przykładowo zawarcia umowy na okres krótszy niż miesiąc. Dodatkowo, wprowadzając §63 ust. 3 do uchwały zdecydowała w istocie o wysokości czynszu za najem pomieszczeń tymczasowych, wskazując, że jest on równy wysokości stawki czynszu za lokale socjalne.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy to właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową. Mając natomiast na względzie brzmienie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym nie można mieć wątpliwości, że o wysokości czynszu za pomieszczenia tymczasowe decydować będzie burmistrz, który ograniczony będzie w tym zakresie wyłącznie przepisem art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Rada Miejska w Barlinku nie jest natomiast uprawniona do wprowadzania kolejnych w tej materii ograniczeń, w szczególności do wskazania, że stawka czynszu za pomieszczenia tymczasowe ma być w tej samej wysokości jak stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/52/2024 Rady Miejskiej w Barlinku z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali oraz pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Barlinek, w części wskazanej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, jest konieczne i w pełni uzasadnione

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski