



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 22 września 2022 r.

Poz. 6614

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.170.2022.3

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 16 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

#### **orzekam**

nieważność uchwały nr XXXIX/355/2022 Rady Gminy Ryczywół z dnia 26 sierpnia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ryczywół - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 26 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Ryczywół podjęła uchwałę nr XXXIX/355/2022 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ryczywół, dalej jako "uchwała". "Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ryczywół" stanowią załącznik do uchwały, dalej jako "Zasady".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 roku - o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zmianami) 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 zmianach Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 ze zmianami)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 31 sierpnia 2022 r.

**Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:**

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis 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 2022 r. poz. 172), dalej jako "ustawa", w myśl którego, 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. Zakres przedmiotowy uchwały precyzuje art. 21 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: "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”.

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania "w szczególności", nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP”.

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA).

W § 5 ust. 1 Zasad zapisano: "Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy na czas nieoznaczony przysługuje mieszkańcom Gminy spełniającym co najmniej jedno z poniższych kryteriów:

1) zostali pozbawieni lokalu mieszkalnego z powodu klęski żywiołowej, katastrofy budowlanej, pożaru lub innego zdarzenia losowego,

2) nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych,

3) zamieszkują w pomieszczeniach nie przeznaczonych na stały pobyt ludzi,

4) opuścili dom dziecka lub inną placówkę opiekuńczą na skutek uzyskania pełnoletności i nie posiadają tytułu prawnego do żadnego lokalu mieszkalnego”.

Wskazać należy, iż w świetle art. 23 ust. 2 ustawy, uzależnienie zawarcia umowy najmu od braku po stronie najemcy tytułu prawnego do lokalu dotyczy tylko umowy najmu socjalnego lokalu. A contrario, w pozostałych przypadkach okoliczność posiadania przez daną osobę tytułu prawnego do lokalu nie może, sama przez się, pozbawić takiej osoby możliwości ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy. W ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które mają tytuł prawny do innego lokalu. Podstawowym kryterium, decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu 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), a nie posiadanie bądź nie tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, czy też niespełnianie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala (wyrok WSA w Gliwicach z 23 maja 2019 r., III SA/GI 1081/18, CBOSA).

W § 5 ust. 2 Zasad rada postanowiła: "Pierwszeństwo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy przysługuje osobom pełnoletnim, które: 1) utraciły mieszkanie wskutek klęski żywiołowej, katastrofy budowlanej lub innego zdarzenia losowego i nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, 2) nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie orzeczenia sądu”.

Należy zauważyć, że gmina realizując przypisane jej zadanie własne tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej (art. 4 ust. 1 ustawy) nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, wyłączyć z grona członków wspólnoty osób, które nie osiągnęły pełnoletności. Podkreślenia wymaga, że pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek

zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy, bez względu na wiek. Jak wynika z kolei z art. 4 ust. 2 ustawy, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy, który nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i mający niskie dochody. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej z możliwości ubiegania się o najem lokalu ze względu na brak osiągnięcia pełnoletniości narusza art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

Ponadto zdaniem organu nadzoru, wskazany powyżej zapis uchwały, w zakresie w jakim przyznaje pierwszeństwo w zawarciu umowy najmu socjalnego lokalu osobom posiadającym uprawnienia do zawarcia takiej umowy na podstawie orzeczenia sądowego, narusza prawo w sposób istotny. Przedmiotowa regulacja, w sytuacji, gdy obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu spoczywa na gminie, wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 ustawy wyznaczają granicę obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez zapewnienie najmu socjalnego lokalu. Kreowane natomiast przez gminę w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie mogą zawężać granic tego ustawowego obowiązku. Przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia pierwszeństwa zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy. Ten ostatni przepis kształtuje bowiem w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób, które nabyły uprawnienie do umowy najmu socjalnego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 25 czerwca 2010 r., IOSK 732/10, CBOSA: "To Sąd w prawomocnym orzeczeniu eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Gmina nie może zatem ustalać w tym zakresie pierwszeństwa, przyznając określonym przez siebie podmiotom uprawnienia do realizacji wyroku eksmisyjnego z wyprzedzeniem innych osób, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej".

W rozdziale 6 Zasad zatytułowanym: "Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej" rada postanowiła: "§ 7. 1. Osoby ubiegające się o najem lokalu mieszkalnego lub najem socjalny lokalu z mieszkaniowego zasobu Gminy zobowiązane są do złożenia w Urzędzie Gminy w Ryczywole wniosku. 2. Rozpatrywanie wniosków uzależnione jest od posiadania wolnych lokali w zasobie mieszkaniowym Gminy. § 8. 1. Kontrolę społeczną trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków sprawuje Społeczna Komisja Mieszkaniowa, powoływana każdorazowo przez Wójta Gminy Ryczywół w drodze zarządzenia. 2. Do zadań Społecznej Komisji Mieszkaniowej należy opiniowanie wniosków osób ubiegających się o najem lokali, z uwzględnieniem kryteriów określonych niniejszą uchwałą".

Z treści art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy wynika wyraźnie, iż tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali powinien być poddany kontroli społecznej, a sposób tej kontroli należy określić w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ustawodawca nie określił sposobu, w jaki może być sprawowana kontrola społeczna, pozostawiając organom stanowiącym gminy w tym zakresie swobodę. Rada Gminy Ryczywół była zobowiązana do precyzyjnego określenia sposobu kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali, tak aby kontrola ta miała wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane decyzje.

Scedowanie przez radę na Wójta Gminy Ryczywół (tj. organ rozpatrujący wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania Społecznej Komisji Mieszkaniowej oraz określenia jej składu osobowego powoduje, że nie będzie zapewniona gwarancja faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w sprawowaniu kontroli. Przedmiotowa komisja ma bowiem sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Biorąc zatem pod uwagę, że organ wykonawczy gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym, nie można uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Z racji kompetencji wójta jako organu, który w tym konkretnym przypadku podejmuje decyzję o przydziale lokalu, takie regulacje uchwały budzą duże wątpliwości, chociażby z tej przyczyny, iż to właśnie komisja społeczna ma sprawować kontrolę nad organem wykonawczym w ww. zakresie.

Organ nadzoru również wskazuje, że przedmiotowa komisja nie powinna brać udziału w procesie przydziału lokali mieszkalnych wnioskodawcom, gdyż nie będzie to stanowić elementu kontroli społecznej. Tymczasem, jak wynika § 8 ust. 2 Zasad - do zadań komisji należy opiniowanie wniosków o najem lokali. Tym samym komisja będzie miała rolę opiniodawczą w trakcie trwającego postępowania o przydział lokalu, co zdaniem organu nadzoru należy uznać za niedopuszczalne.

W świetle powyższego, zdaniem organu nadzoru, rada nie wypełniła w sposób prawidłowy obowiązku uchwałodawczego zapisanego w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, naruszając powołany przepis w sposób istotny. Wskazane uchybienie ma wpływ na ważność całej uchwały.

W § 9 ust. 1 Zasad rada przyjęła: "Osoby bliskie najemcy (wstępni, pełnoletnie rodzeństwo, osoby przysposobione), które zamieszkiwały z najemcą przez okres co najmniej 1 roku do chwili śmierci najemcy, pozostałe w lokalu po jego śmierci, które nie nabyły praw do wstąpienia w stosunek najmu na podstawie art. 691 Kodeksu cywilnego, mogą ubiegać się o najem tego lokalu, jeżeli nie mają tytułu prawnego do innego lokalu".

W ocenie organu nadzoru, rada bez podstawy prawnej wprowadziła w § 9 ust. 1 Zasad, dodatkowe, pozaustawowe kryteria zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (tj. warunek wspólnego zamieszkiwania z byłym najemcą przez okres co najmniej 1 roku, brak tytułu prawnego do innego lokalu, czy ograniczenie kręgu osób, które mogą zawrzeć umowę najmu).

Stosownie do treści art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, 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. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 15 kwietnia 2021 r., III SA/Łd 1002/20, CBOSA: "Pojęcie zasad postępowania, o którym mowa we wskazanym przepisie uchwały, oznacza określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. W pojęciu tym nie mieści się określanie dla wyżej wymienionych osób dodatkowych warunków zawarcia umowy najmu lokalu takich jak stałe zamieszkiwanie z dotychczasowym najemcą przez okres minimum 5 lat, wpłacenie przez przyszłego najemcę kaucji zabezpieczającej, regularne opłacanie należności z tytułu użytkowania lokalu, całkowite spłacenie zobowiązań wobec właściciela z tytułu dotychczasowego najmu lokalu mieszkalnego wraz z odsetkami i ewentualnymi kosztami czy utrzymywanie lokalu w należytych stanie technicznym. 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 ustawy. Jak już wyżej wskazano brak jest podstaw, by przepisy gminne wprowadzały zapisy wyłączające pewne kategorie mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu nieruchomości". Również wprowadzenie warunku braku tytułu prawnego do innego lokalu stanowi w świetle orzecznictwa sądoadministracyjnego niewynikające z ustawy ograniczenie (wyrok WSA w Łodzi z 28 marca 2018 r., III SA/Łd 86/18, CBOSA).

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

#### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski  
(-) Michał Zieliński  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Ryczywół

Wójt Gminy Ryczywół