



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 28 maja 2024 r.

Poz. 5108

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.147.2024.5

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 22 maja 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### orzekam

nieważność § 5 ust. 2, § 8 ust. 1, 2 i 4, § 12 ust. 5, § 13 ust. 7 oraz § 14 ust. 1 zdanie drugie i ust. 2 uchwały nr LXVIII/483/2024 Rady Miejskiej w Sierakowie z dnia 23 kwietnia 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Sieraków – ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### Uzasadnienie

W dniu 23 kwietnia 2024 r. Rada Miejska w Sierakowie podjęła uchwałę nr LXVIII/483/2024 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Sieraków, zwaną dalej: „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40; zm.: Dz. U. z 2023 r. poz. 572, poz. 1463 i poz. 1688) w związku z 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 (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 725 ze zm.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 kwietnia 2024 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały 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, zwanej dalej „ustawą”), 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 myśl art. 21 ust. 3 ustawy: „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 powyższego 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., zwanej dalej: „Konstytucją RP”).

Zgodnie z 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 obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 wzw. zart. 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 (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11).

W § 5 ust. 1 uchwały zapisano: „O najem, podnajem i najem socjalny lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy mogą ubiegać się osoby i ich rodziny określone w § 3, które spełniają łącznie następujące warunki: 1) nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, 2) spełniają kryteria dochodowe określone w § 6 - 7, 3) ich warunki zamieszkiwania kwalifikują się do poprawy”. Natomiast stosownie do § 5 ust. 2 uchwały: „W przypadkach uzasadnionych szczególnymi względami społecznymi lub zdrowotnymi dopuszcza się odstępstwo od spełnienia łącznie warunków określonych w ust. 1”. W § 8 ust. 3 uchwały ustanowiono wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżki czynszu. Z kolei zgodnie z § 8 ust. 4 uchwały: „W przypadkach uzasadnionych szczególnymi względami społecznymi lub zdrowotnymi dopuszcza się odstąpienie od kryteriów określonych w ust. 1 – 3”.

Zdaniem organu przepisy § 5 ust. 2 oraz § 8 ust. 4 uchwały naruszają prawo w stopniu istotnym. Mocą art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy rada została zobligowana do określenia w przedmiotowej uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu. Podkreślić należy, że wysokość dochodu stanowi jedną z podstawowych (obok niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych) przesłanek wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy oraz podstawową przesłankę uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy: „Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Również możliwość zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu uzależniona jest od wysokości dochodu gospodarstwa domowego, o czym przesądza przepis art. 23 ust. 2 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”).

Tymczasem rada w kwestionowanych przepisach uchwały wprowadziła regulacje pozwalające na zawarcie umowy najmu lokalu (§ 5 ust. 2) oraz na zastosowanie obniżki czynszu (§ 8 ust. 4) z pominięciem ustawowego kryterium wysokości dochodu „w przypadkach uzasadnionych szczególnymi względami społecznymi lub zdrowotnymi”. Klauzule te, w ocenie organu nadzoru, nie są dozwolone z uwagi na ich sprzeczność z art. 21 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 2 i art. 23 ust. 2 ustawy, a ponadto także z uwagi na ich nieprecyzyjny, niedookreślony charakter.

Należy wskazać, że zapisy zawierające niedookreślone, nieostre klauzule, takie jak w niniejszym przypadku („szczególne względy społeczne lub zdrowotne”), wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę związania organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13). Przepis § 6 Zasad Techniki Prawodawczej (który na mocy § 143 tych zasad ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego), stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”, statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Rada gminy, będąc zobowiązana do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinna uczynić to w sposób wyczerpujący. Przewidując wyjątki od uchwalonych przez siebie zasad, powinna zatem możliwie precyzyjnie wskazać powody, dla których takie wyjątki mają być dopuszczone. Przyjęcie, że mają to być „szczególne względy społeczne lub zdrowotne” jest stwierdzeniem zbyt ogólnym, nie wskazującym w sposób należyty kryteriów oceny, jak również celu, który miałyby spełniać niestosowanie kryteriów określonych w uchwale. Z tego względu, zdaniem organu nadzoru, w ocenianej uchwale nie mogą znajdować się przepisy skonstruowane w oparciu o zwroty niedookreślone, które umożliwiają wydawanie decyzji lub innych aktów administracyjnych, czy też wykonywanie czynności materialno-technicznych z pominięciem kryteriów wskazanych w uchwale.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy uprawnienie do ustalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy należy do organu stanowiącego gminy. Rada nie może zatem przenosić na organ wykonawczy kompetencji przyznanej na mocy art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy (por. wyrok NSA z 24 maja 2023 r., III OSK 89/22).

Powyższe argumenty uzasadniają stwierdzenie nieważności § 5 ust. 2 oraz § 8 ust. 4 uchwały.

W § 8 ust. 1 uchwały zapisano: „O obniżkę czynszu najmu mogą ubiegać się najemcy lokali stanowiących własność gminy, którzy nie mogą ubiegać się o dodatek mieszkaniowy ze względu na niespełnienie kryterium powierzchni mieszkania”.

Przytoczonym przepisem uchwały wprowadzono zatem dodatkowy warunek do zastosowania obniżki czynszu w postaci braku możliwości pobierania dodatku mieszkaniowego. W ocenie organu nadzoru, takie unormowanie wykracza poza delegacją ustawową z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy Ponadto z art. 7 ust. 2 ustawy wynika, że: "Właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach (...)". Skoro zatem przepis rangi ustawowej przewiduje możliwość obniżenia czynszu przez właścicieli lokali, to akt prawa miejscowego, jako akt niższego rzędu w hierarchii źródeł prawa, nie może wprowadzać zasad odmiennych. Rada Miejska w Sierakowie nie posiada upoważnienia ustawowego do określenia, że prawo do ubiegania się o obniżkę czynszu przysługuje tylko takim najemcom lokali, którzy nie mogą ubiegać się o dodatek mieszkaniowy ze względu na niespełnienie kryterium powierzchni mieszkania.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, § 8 ust. 1 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Stosownie do § 8 ust. 2 uchwały: „Obniżka czynszu przysługuje najemcom lokali, których umowa najmu została zawarta na czas nieokreślony”.

Powyższy zapis uchwały oznacza wykluczenie możliwości zastosowania obniżek czynszu wobec najemców lokali socjalnych. Zgodnie z cytowanym przepisem obniżka czynszu przysługuje bowiem wyłącznie najemcom lokali, których umowa najmu zawarta została na czas nieokreślony i tym samym nie dotyczy umowy najmu lokalu socjalnego, ponieważ w myśl art. 23 ust. 1 ustawy, zawiera się ją jedynie na czas oznaczony.

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 podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz

wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu. Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie ogranicza delegacji do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu wyłącznie do najemców lokali, których umowa najmu została zawarta na czas nieokreślony.

Brak określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego, uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, gdyż materia ta musi znaleźć się w uchwale, a jej pominięcie skutkuje niewypełnieniem w całości delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 1 i pozbawieniem najemców lokali socjalnych możliwości ubiegania się o obniżkę czynszu.

Powyższe naruszenie prawa skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności art. 8 ust. 2 uchwały.

Stosownie do § 12 ust. 5 uchwały: „Wszystkie koszty związane z zamianą obciążają najemców zamienianych lokali”.

W art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy, prawodawca upoważnił radę gminy do określenia warunków dokonywania zamiany lokali. Jak wynika z tego przepisu warunki te mają dotyczyć zamiany pomiędzy najemcami lokali stanowiącymi gminny zasób mieszkaniowy oraz pomiędzy najemcami lokali należących do gminnego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach. Kwestionowany zapis uchwały narusza zatem zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), z którego wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. W świetle powyższego stwierdzić należy, że wyłącznie najemcy lokali (wewnątrz gminnego zasobu bądź najemca lokalu z gminnego zasobu i najemca lokalu z innego zasobu), jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie zamiany lokali wysokość i rozkład obciążających każdą ze stron, bądź tylko jedną stronę, kosztów takiej zamiany. Rada Miejska w Sierakowie nie jest więc stroną takiej umowy i w związku z tym nie jest uprawniona do uregulowania kwestii ponoszenia przez zamieniające się strony kosztów związanych z zamianą.

Skutkiem powyższego jest konieczność stwierdzenia nieważności § 12 ust. 5 uchwały.

W § 13 ust. 6 uchwały ustalono kolejność rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Natomiast stosownie do art. 13 ust. 7 uchwały: „Przypadki, w których z uwagi na szczególnie trudną sytuację życiową wnioskodawcy lub jego rodziny niezbędna jest szybka pomoc w zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych, wnioski mogą być rozpatrywane poza kolejnością wynikającą z ich daty wpływu”.

W ocenie organu nadzoru unormowanie zawarte w art. 13 ust. 7 uchwały, nie może zostać uznane za prawidłową realizację upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, z uwagi na nieprecyzyjny, niedookreślony charakter zwrotu „przypadki, w których z uwagi na szczególnie trudną sytuację życiową wnioskodawcy lub jego rodziny niezbędna jest szybka pomoc w zaspokojeniu jego potrzeb mieszkaniowych”. Takie sformułowanie umożliwi bowiem prowadzenie postępowania o przydział lokalu z pominięciem kryteriów wskazanych w uchwale (§ 13 ust. 6) jedynie w oparciu o zwrot zawierający pojęcia niezdefiniowane precyzyjnie przepisami prawa.

Tym samym § 13 ust. 7 uchwały zdaniem organu nadzoru narusza prawo w stopniu istotnym ze względów podobnych do kwestii omówionych w odniesieniu do przepisów § 5 ust. 2 oraz § 8 ust. 4 uchwały. W rezultacie konieczne jest stwierdzenie nieważności tego zapisu.

W § 14 ust. 1 uchwały zapisano: „W przypadku odmowy przyjęcia proponowanego lokalu, zainteresowany zobowiązany jest do pisemnego podania powodu odmowy w przeciągu 14 dni od otrzymania oferty przydziału mieszkania. Nie wywiązanie się z powyższego terminu, będzie równoznaczne ze skreśleniem z listy osób oczekujących na przydział lokalu”. Stosownie do § 14 ust. 2 uchwały: „Odmowa przyjęcia dwóch kolejnych propozycji przydziału lokalu będzie traktowana jako wycofanie wniosku o przydział lokalu”.

Zdaniem organu nadzoru przytoczone zapisy § 14 ust. 1 zdanie drugie oraz § 14 ust. 2 uchwały wykraczają poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy oraz naruszają w stopniu istotnym obowiązki gminy wynikające z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4

ust. 1 ustawy). Gmina, na zasadach i w przypadkach 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 ustawy).

W wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30 czerwca 2011 r. (II SA/Go 269/11) stwierdzono: „[...] skreślenie z listy osób oczekujących na mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego na skutek dwukrotnej odmowy zawarcia umowy najmu i uznanie, że stanowi to rezygnację z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest sprzeczne z celem ustawy (ratio legis) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialnoprawnej wykraczającej poza granice zakreślone delegacją ustawową. Zakwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki umożliwia stworzenie nieprawidłowej sytuacji gminie, w której faktycznie wymusi na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali. Takiego władztwa nad obywatelem nie przyznaje gminie żaden z obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy o ochronie praw lokatorów”. Analogiczny pogląd wyrażono w wyrokach WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 23 lutego 2011 r. (II SA/Go 1/11) i z 2 czerwca 2011 r. (II SA/Go 239/11), wyroku WSA w Kielcach z 6 lutego 2019 r. (II SA/Ke 782/18) oraz wyroku WSA w Gliwicach z 25 kwietnia 2019 r. (III SA/GI 1303/18).

W ocenie organu nadzoru przepisy § 14 ust. 1 zdanie drugie oraz § 14 ust. 2 uchwały w podobny, nieuprawniony sposób wymuszają akceptację mieszkania zaoferowanego na osobie wpisanej na listę i tym samym wykraczają poza upoważnienie wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy. Naruszają one zatem prawo w stopniu istotnym i konieczne jest stwierdzenie ich nieważności.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w sentencji zakresie jest uzasadnione.

#### **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  
(-) Agata Sobczyk  
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Sierakowie

Burmistrz Gminy Sieraków