



Poznań, dnia 4 czerwca 2020 r.

**WOJEWODA WIELKOPOLSKI**

KN-I.4131.1.349.2020.8

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

### **orzekam**

nieważność § 7 i § 24 ust. 2 uchwały nr XVI/120/2020 Rady Miejskiej Rakoniewic z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Rakoniewice - ze względu na istotne naruszenie prawa.

### **Uzasadnienie**

W dniu 7 maja 2020 roku Rada Miejska Rakoniewic uchwałą nr XVI/120/2020 przyjęła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Rakoniewice, zwanej dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713) - zwanej dalej "u.s.g." oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 611) - zwanej dalej "u.o.p.l."

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 maja 2020 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 roku, III SA/Łd 564/08; wyrok NSA OZ. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 roku, II SA/Wr 364/98, CBOSA).

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie 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. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminny, stosownie do art. 21 ust. 3 u.o.p.l. 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 powyższych norm wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., I OSK 732/10, CBOSA). Muszą być one jednak zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej, w tym zwłaszcza przepisami ustawy zawierającej delegację do podjęcia przedmiotowej uchwały. Ponadto zasady wynajmowania lokali powinny być stanowione w taki sposób, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, tj. wysokość dochodu i warunki zamieszkiwania, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse w staraniach o uzyskanie lokalu. Zatem przy określaniu kręgu osób uprawnionych do uzyskania lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, rada gminy nie może wprowadzać zapisów o charakterze wyłączającym pewne kategorie mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu.

W § 7 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Rakoniewic postanowiła, iż *"w ramach najmu socjalnego lokale wynajmowane są w pierwszej kolejności osobom, które nabyły prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego"*. W ocenie organu nadzoru zapis ten, w przypadku gdy obowiązek dostarczenia lokalu socjalnego spoczywa na gminie, wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 u.o.p.l. Podnieść należy, iż to przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 u.o.p.l. wyznaczają granicę obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych, zaś zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie mogą zawężać granic tego ustawowego obowiązku. Norma art. 21 ust. 3 pkt 3 u.o.p.l., przyznająca radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 u.o.p.l., który to przepis w sposób samodzielny i wyczerpujący reguluje zasady postępowania wobec osób, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 roku, III SA/Łd 107/18, CBOSA). To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych, aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo (por. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 roku, I OSK 732/10, CBOSA).

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1 u.o.p.l.). 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 u.o.p.l.). W § 24 ust. 2 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Rakoniewic postanowiła, iż *"w przypadku, gdy osoba, o której mowa w ust. 1, odmówiła przyjęcia propozycji lokalu, zostaje skreślona z listy"*. Tymczasem w wyroku z dnia 30 czerwca 2011 roku (II SA/Go 269/11, CBOSA) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, iż *"(...) 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 także w wyrokach Wojewódzkich Sądów

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

[www.poznan.uw.gov.pl](http://www.poznan.uw.gov.pl), e-mail: [nk@poznan.uw.gov.pl](mailto:nk@poznan.uw.gov.pl)

[www.obywatel.gov.pl](http://www.obywatel.gov.pl), infolinia tel. 222 500 117

Administracyjnych w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2011 roku (II SA/Go 1/11, CBOSA), z dnia 2 czerwca 2011 roku (II SA/Go 239/11, CBOSA), w Kielcach z dnia 6 lutego 2019 roku (II SA/Ke 782/18, CBOSA) czy też wyroku WSA w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 roku (III GA/GI 1303/18, CBOSA). W konsekwencji wprowadzenie zapisu pozwalającego na skreślenie z listy osób, w przypadku odmowy przyjęcia przez nie propozycji lokalu stanowi istotne naruszenie normy art. 21 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 4 ust. 1 u.o.p.l.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji.

### **Pouczenie**

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa 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.

Z up. Wojewody Wielkopolskiego  
I Wicewojewoda Wielkopolski  
(-) Aneta Niestrawska  
*(dokument podpisany elektronicznie)*

Otrzymują:  
Rada Miejska Rakoniewic  
Burmistrz Rakoniewic