



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, dnia 24 marca 2011r.

LEX-O.4131.10.2011.LP

**Rada Gminy Winnica**  
**ul. Pułtуска 25**  
**06-120 Winnica**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Rady Gminy Winnica Nr V/19/11 z dnia 21 lutego 2011 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Winnica w latach 2011-2015 w zakresie unormowań ujętych w § 2 uchwały oraz w § 2, § 3, § 4 ust. 2, § 7 punkt 1 w zakresie słów „pod warunkiem, że wnioskodawca nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu”, § 10, § 12 ust. 2 i 3, § 13 ust. 7 załącznika Nr 1 do przedmiotowej uchwały.

### **Uzasadnienie**

W dniu 21 lutego 2011 r. Rada Gminy Winnica podjęła uchwałę Nr V/19/11 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Winnica w latach 2011-2015. Integralną część uchwały stanowi załącznik Nr 1 zatytułowany *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Winnica*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 25 lutego 2011 r.

Jako podstawę prawną Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 punkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 punkt 3, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 punkt 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 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Analiza uchwały Nr V/19/11 wykazała, iż zawiera ona unormowania istotnie naruszające prawo poprzez sprzeczność z ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, poprzez powtórzenie przepisów ustawowych, jak również poprzez brak podstawy prawnej z jednoczesnym wykroczeniem poza zakres ustawowej delegacji przewidzianej w art. 21 ust.

1 punkt 2 oraz ust. 3 wspomnianej ustawy. Poszczególne istotne naruszenia prawa przedstawiają się w sposób następujący.

W § 2 uchwały Rada Gminy stwierdziła, iż w sprawach nieuregulowanych „obowiązują” przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* oraz przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny* (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.). Powyższe unormowanie stoi w sprzeczności z zasadą hierarchicznego systemu źródeł prawa ujętą w Rozdziale 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 czerwca 2008r. stwierdza: *zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że "w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące" jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. (...) Rada gminy nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu. Oczywiście regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych (IV SA/Wr 176/07).*

W § 2 załącznika Nr 1 do uchwały Nr V/19/11 Rada Gminy określiła okoliczności oddania lokali gminnych w najem określając „rodziny” jako jedyne adresata normy. Powyższe unormowanie nie znajduje podstaw w art. 21 ust. 1 punkt 2 i ust. 3 ustawy *o ochronie praw lokatorów* oraz stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 1 i 2 wspomnianej ustawy. Unormowania ustawowe odnoszą się bowiem do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej i nie zawierają ograniczeń podmiotowych ujętych w § 2 załącznika. Ponadto pojęcie gospodarstwa domowego stanowiące jedno z ustawowych kryteriów przydzielania lokali gminnych występujące w art. 21 ust. 3 punkt 1, zgodnie z art. 2 ust. 1 punkt 9 ustawy *o ochronie praw lokatorów* odnosi się do definicji gospodarstwa domowego ujętej w art. 4 ustawy z 21 czerwca 2001 r. *o dodatkach mieszkaniowych* (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.). Definicja powyższa obejmuje zarówno pojedyncze osoby jak i rodziny: *przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o dodatek mieszkaniowy, samodzielnie zajmującą lokal albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby.*

§ 3 załącznika zawiera definicję pojęcia „osób nie mających zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 21 grudnia 2006 r. orzekł: *Zakres upoważnienia mieszczącego się w art. 21 ust. 3 ustawy nie daje podstawy do wyjaśnienia wyrażenia: "niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe" w treści uchwały (IV SA/Wr 540/06).* W ocenie organu nadzoru unormowanie § 3 załącznika stanowi wykroczenie poza ramy delegacji ustawowej przewidzianej w art. 21 ust. 3 ustawy *o ochronie praw lokatorów*. Wprawdzie występujące we wspomnianym artykule sformułowanie „w szczególności” czyni katalog zagadnień otwartym, nie upoważnia ono jednak Rady Gminy do całkowitej dowolności unormowań. Zgodnie bowiem z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 października 2007 r.: *ze sformułowania zawartego w przepisie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.) , w którym ustawodawca użył kategoriycznego zwrotu "powinny", który w sposób jednoznaczny nakazuje uregulować wszystkie wymienione w tym przepisie zagadnienia. Kategoriyczności użytego sformułowania i co za tym idzie bezwzględności charakteru obowiązku dokonania takich regulacji nie eliminuje zawarcie w tym przepisie określenia "w szczególności", bowiem taka konstrukcja przepisów, mająca charakter*

wyluczenia enumeratywnego otwartego, pozwala organowi stanowiącemu gminy co najwyżej uzupełnić obowiązkowy zbiór zagadnień o inne nie wymienione w nim zagadnienia, jednakże z poszanowaniem zakresu upoważnienia oraz innych przepisów powszechnie obowiązujących w hierarchii źródeł prawa, w tym również przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy (IV SA/Wr 432/07).

W § 4 ust. 2 załącznika Rada Gminy określiła pojęcie dochodu. Definicja powyższa stanowi dokładne przytoczenie definicji dochodu zawartej w art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Unormowania § 118 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) stanowią podstawę sformułowanej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym zasady zakazu umieszczania (przepisywania) unormowań aktów ustawowych w aktach niższego rzędu, w tym w aktach prawa miejscowego, do których zaliczają się również uchwalane przez rady gmin zasady wynajmowania lokali. Ponadto § 149 wspomnianego wyżej Rozporządzenia stwierdza: *W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.* Orzecznictwo sądów administracyjnych stoi również na stanowisku, iż opisana powyżej nieprawidłowość stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyroki WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. II SA/Op 58/09, NSA we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. III SA/Wr 204/08).

W § 7 załącznika opisano warunki mieszkaniowe kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy. W § 7 punkt 1 określono wobec wnioskodawcy wymóg braku tytułu prawnego do innego lokalu. W ocenie organu nadzoru powyższy wymóg nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej art. 21 ust. 3 punkt 2 oraz stanowi ograniczenie o charakterze podmiotowym wkraczające w zakres unormowany ustawowo w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. W wyroku z dnia 2 lipca 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdza: *przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 traktowany łącznie z ust. 3 tego artykułu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, nie upoważnia rady gminy do wylączenia z kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu* (IV SA/Wr 101/09). Podobnie ten sam sąd w wyroku z dnia 22 stycznia 2008 r.: *w kategoriach kryterium pozaustawowego należy ocenić uzależnienie prawa ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego od braku tytułu prawnego do innego lokalu, a w przypadku małżonków od nie przysługiwania żadnemu z nich tytułu prawnego do innego lokalu* (IV SA/Wr 541/07).

§ 10 załącznika brzmi: *Osoby nie mające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych mogą ubiegać się o wynajęcie: 1) lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony, 2) lokali socjalnych na czas oznaczony.* Powyższe unormowanie stanowi wkroczenie w zakres unormowany już przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów w szczególności w art. 21 ust. 3 i art. 23. Argumentacja dotycząca powtarzania unormowań ustawowych opisana wyżej w związku z § 4 ust. 2 załącznika ma również zastosowanie w stosunku do § 10.

W § 12 ust. 2 i 3 załącznika Rada Gminy określiła czas wynajmu lokali socjalnych (nie dłuższy niż trzy lata) oraz określiła warunku przedłużenia umowy najmu (również na okres nie przekraczający trzech lat). W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi istotne naruszenie prawa ponieważ wkracza w zakres zagadnień unormowany już ustawowo, nie posiada podstawy prawnej w postaci ustawowej delegacji, a ponadto modyfikuje unormowania ujęte w art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 października 2009r. *problem naruszenia delegacji ustawowej aktualizuje się wówczas, gdy postanowienia aktu niższego rzędu wprowadzają do systemu prawnego nowe normy, bądź regulują zagadnienia*

pozostające poza prawną reglamentacją, bądź regulują określone zagadnienie w sposób odmienny od dotychczasowego (I SA/Wa 1225/09). Ponadto Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 20 grudnia 2006 r. stwierdza: *podejmując akty prawa miejscowego na podstawie normy ustawowej, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa* (II SA/Wr 585/06).

Należy stwierdzić, że organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Ustalenie przez Radę Gminy arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy. W ocenie organu nadzoru Rada nie miała kompetencji do modyfikowania nomy ustawowej w tym zakresie.

W Rozdziale 6 załącznika Rada Gminy unormowała zasady zamian lokali mieszkalnych. § 13 ust. 7 tego rozdziału zawiera następujące sformułowanie: *nie zezwala się na dokonanie zamiany, gdy nie jest to w interesie Gminy*. W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja jest istotnym naruszeniem prawa ponieważ posiada zbyt wysoki poziom ogólności, który może przyczynić się do powstania wątpliwości interpretacyjnych w toku stosowania uchwały. Potwierdzeniem powyższej argumentacji jest wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 24 września 2008 r. który stwierdza: *Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do jednoznacznego odczytania stanowi istotne naruszenie prawa* (III SA/Wr 358/08).

Wskazać również należy, iż przedmiotowa uchwała zawiera nieistotne naruszenia prawa w postaci usterek formalnych naruszających unormowania Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Rozdział 9 załącznika Nr 1 do uchwały nosi tytuł *Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego*. Tytuł rozdziału nie pozostaje w związku z unormowaniami w nim zawartymi. Wskazać również należy, iż uchwała (wraz z załącznikiem) posługuje się terminologią („trudne warunki materialne”, „trudne warunki mieszkaniowe”) nie korespondującą w pełni z pojęciami ustawy o ochronie praw lokatorów.

Mając na uwadze opisane powyżej przypadki istotnego naruszenia prawa organ nadzoru orzekł jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia wnoszona za pośrednictwem organu, który zaskarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski