



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 16 września 2011r.

LEX-O.4131.38.1.2011.LP

Rada Gminy Obryte  
07-215 Obryte 185

### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 oraz art. 92 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z 2002r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 214, poz. 1806, z 2003r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004r. Nr 102, poz. 1055, Nr 116, poz. 1203, z 2005r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974. Nr 173, poz. 1218, z 2008r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675 oraz z 2011r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777)

### stwierdzam nieważność

załącznika do uchwały Rady Gminy Obryte Nr XI/48/2011 z dnia 29 sierpnia 2011r. *w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Obryte w latach 2011-2015 dotycząca § 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 oraz § 13 ust. 7* tego załącznika.

### Uzasadnienie

W dniu 29 sierpnia 2011r. Rada Gminy Obryte podjęła uchwałę Nr XI/48/2011 *w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Obryte w latach 2011-2015*.

Uchwała powyższa została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu jako organowi nadzoru w dniu 5 września 2011r.

Jako podstawę prawną uchwały Rada Gminy wskazała art. 18 ust. 2 punkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 punkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 punkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (Dz. U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

Analiza uchwały Nr XI/48/2011 wykazała, iż zawiera ona unormowania istotnie naruszające prawo poprzez sprzeczność z ustawą z dnia 21 czerwca 2001r. *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 załącznika do uchwały Nr XI/48/2011 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 2001r. *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 2006r. 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 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005r. 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 bezwzględne charakteru obowiązku dokonania takich regulacji nie eliminuje zawarcie w tym przepisie określenia "w szczególności", bowiem taka konstrukcja przepisów, mająca charakter wyliczenia 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 2002r. *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 określonych 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 2009r. 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 wyłączenia 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).

W § 10 załącznika określono, iż: *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 2006r. 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).

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 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.

Z uwagi na fakt, iż sprzeczność z prawem nie dotyczy podstawowych zagadnień uchwały organ nadzoru stwierdza jej nieważność w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia.

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI  
w/z  
  
Dariusz Piątek  
Wicewojewoda Mazowiecki