



**WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 28 grudnia 2012 r.

NK.3.4131.504.2012.SA

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591; zm.: z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i 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 i Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, 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, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142, Nr 28, poz. 146, Nr 106, poz. 675, Nr 40, poz. 230, z 2011 r. Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 149, poz. 887, Nr 217, poz. 1281, z 2012 r., poz. 567)

**stwierdzam nieważność**

- § 2 ust. 3 pkt pkt 2, 3 i 4 w zakresie wyrazów „z wyłączeniem byłych właścicieli lokali, którzy przenieśli własność tych lokali na inne osoby”,
- § 3 ust. 2,
- § 11 ust. 6

załącznika Nr 1 do uchwały Nr **XXII/281/2012** Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kołbaskowo.

**Uzasadnienie**

W dniu 26 listopada 2012 r. Rada Gminy Kołbaskowo podjęła uchwałę Nr **XXII/281/2012** w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kołbaskowo.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia ww. uchwały Rada przywołała m. in. 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 (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm). W myśl art. 21 ust. 1 powołanego aktu rada gminy uchwała zasady



Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie  
ul. Wały Chrobrego 4, 70 - 502 Szczecin  
tel. 91 4303-315, 91 4342-413, fax 91 4330-250,  
e-mail: wojewoda@szczecin.uw.gov.pl

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 razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Konkretyzacja tego obowiązku dokonana została przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, 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 w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie 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 lokalu socjalnego;
- 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 o najem lokali socjalnych 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;
- 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

Badając uchwałę Nr XXII/281/2012 Rady Gminy Kołbaskowo w sprawie *zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kołbaskowo* organ nadzoru stwierdził, iż w części wskazanej na wstępie narusza ona obowiązujący porządek prawny w sposób uzasadniający skorzystanie z uprawnienia przewidzianego w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 2 ust. 1 załącznika Nr 1 do omawianej uchwały Rada postanowiła, że *umowa najmu może być zawarta z osobami, które są:*

- 1) *pełnoletnie,*
- 2) *zameldowane na terenie gminy,*
- 3) *nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu,*
- 4) *spełniają kryterium dochodowe, o którym mowa a § 3 i 4, z wyłączeniem byłych właścicieli lokali, którzy przenieśli własność tych lokali na inne osoby.*

W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. O tym, kto jest mieszkańcem gminy z kolei, rozstrzyga art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.), który stanowi, iż *miejszem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu*. A zatem, mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna przebywająca na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu.

Gmina obowiązana jest tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich wymagających tego członków wspólnoty samorządowej, nie zaś jedynie tych członków wspólnoty, którzy w gminie są zameldowani. Nadto, Rada Gminy Kołbaskowo uzależniła możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy od nieposiadania przez potencjalnego najemcę tytułu prawnego do innego lokalu. Tymczasem, ustawodawca regulacją zawartą w art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ograniczył możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy ze względu na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu, ale wyłącznie w stosunku do osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego. Rada Gminy nie może zatem stosować przesłanki braku tytułu prawnego do innego lokalu w stosunku do osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu niebędącego lokalem socjalnym. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 i 2 powołanej ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Dokonując wykładni tych przepisów stwierdzić należy, że jedynie fakt zamieszkiwania na terenie gminy, posiadanie niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz spełnienie określonych kryteriów dochodowych mogą być przesłankami ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu lokalowego.

Ponadto, mając na uwadze treść art. 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy oraz art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zaspokajanie podstawowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, które obejmują w szczególności sprawy z zakresu gospodarki nieruchomościami, a także art. 1 ust. 1 tej ustawy, z którego wynika, że wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy - przyjąć trzeba, iż niedopuszczalna jest sytuacja, w której mieszkańcy gminy, posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, spełniający określone kryterium dochodowe, będą pozbawieni prawa do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego z powodu posiadania tytułu prawnego do innego lokalu. Posiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym czy też faktycznym) - podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 lipca 2009 r., sygn. akt IV SA/Wr 101/09, która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego, może też zaistnieć sytuacja, gdy właściciel lokalu mieszkalnego, zmuszony trudną sytuacją materialną, przeniósł własność lokalu na inną osobę, pozostając jednocześnie bez środków na zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych.

Z kolei, przepis **§ 3 ust. 2** załącznika Nr 1 do kwestionowanej uchwały zawiera definicję pojęcia „dochód”, zgodnie z którą są nim *wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba, że zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Do dochodów nie wlicza się dodatków dla sierot zupełnych, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy*

*społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej oraz dodatku mieszkaniowego.*

Co istotne, pojęcie „dochodu” definiowane jest w wielu aktach rangi ustawowej, jednakże na potrzeby ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, prawodawca w art. 7 ust. 5 tejże ustawy wskazał, definicję sformułowaną w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.). W myśl art. 3 ust. 3 tej ustawy *za dochód uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe oraz na ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały już zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Do dochodu nie wlicza się świadczeń pomocy materialnej dla uczniów, dodatków dla sierot zupełnych, jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia się dziecka, dodatku z tytułu urodzenia dziecka, pomocy w zakresie dożywiania, zasiłków pielęgnacyjnych, zasiłków okresowych z pomocy społecznej, jednorazowych świadczeń pieniężnych i świadczeń w naturze z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego oraz zapomogi pieniężnej, o której mowa w przepisach o zapomogach pieniężnych dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 r.*

Z powyższego wynika zatem, że Rada Gminy Kołbaskowo dokonała w sposób nieuprawniony modyfikacji definicji ustawowej pojęcia „dochód”.

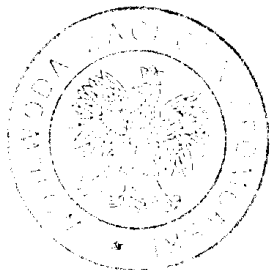
Ponadto, Rada pominęła zupełnie kwestię sposobu ustalenia dochodu osób prowadzących gospodarstwo rolne podczas, gdy w myśl art. 3 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych *dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego ustala się na podstawie powierzchni gruntów w hektarach przeliczeniowych i przeciętnego dochodu z 1 hektara przeliczeniowego, ostatnio ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.).*

Następnie, w § 11 ust. 6 załącznika do uchwały Nr XXII/281/2012 Rada Gminy Kołbaskowo postanowiła, że *osoby dwukrotnie odmawiające zawarcia umowy najmu zaproponowanego lokalu są skreślane z listy osób oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu.*

W ocenie organu nadzoru cyt. przepis jest sprzeczny z celem ustawy (*ratio legis*) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialnoprawnej wykraczającej, poza granice określone delegacją ustawową. Zakwestionowana regulacja pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego 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 przez gminę nieprawidłowej sytuacji, w której faktycznie wymusi na uprawnionym przyjęcie zaproponowanego lokalu. Takiego władztwa nad obywatelem nie przyznaje gminie żaden z obowiązujących przepisów, w szczególności omawianej ustawy (por. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Go 1/11 ).

Mając powyższe na względzie uznać należy, że stwierdzenie nieważności § 2 ust. 3 pkt pkt 2, 3 i 4 w zakresie wyrazów „z wyłączeniem byłych właścicieli lokali, którzy przenieśli własność tych lokali na inne osoby”, § 3 ust. 2 i § 11 ust. 6 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXII/281/2012 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kołbaskowo, jest uzasadnione i konieczne.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.



z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO  
*Ryszard Mięko*  
Ryszard Mięko  
WOJEWÓDZKA

Otrzymują:

- Rada Gminy Kołbaskowo
- a/a.