

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**  
**Wojewody Warmińsko-Mazurskiego**  
**Nr PN.4131.321.2011**  
**z dnia 3 sierpnia 2011 r.**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr IX/54/2011 Rady Powiatu Bartoszyckiego z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie zasad ustalania polityki czynszowej oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego powiatu.

**UZASADNIENIE**

Na sesji w dniu 21 czerwca 2011 r. Rada Powiatu Bartoszyckiego, powołując się na art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 8 pkt 2 i art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie.

Stosownie do art. 20 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przepisy ust. 2 i 3 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy oraz praw i obowiązków organów gminy stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków takich jednostek.

Rada powiatu jest zatem, w świetle powyższego przepisu, uprawniona do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu powiatu, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy rada powiatu uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu, które powinny określać, jak wynika z ust. 3 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>.

W art. 21 ust. 1 ustawy użycie przez ustawodawcę sformułowania „Rada gminy (powiatu) uchwała”, powoduje, iż nie pozostawia się organowi stanowiącemu żadnej dowolności w zakresie tworzenia prawa miejscowego w tym przedmiocie. W ramach upoważnienia ustawowego organ stanowiący ma zatem obowiązek wydać przepisy normujące materię nim objętą. Wyjątek od tego obowiązku został przez ustawodawcę wskazany w zdaniu drugim pkt 2 ust. 1 art. 21 ustawy, z którego wynika, iż rada gminy może uregulować odmiennie zasady wynajmowania lokali podnajmowanych przez gminę, w takim przypadku mają odpowiednie zastosowanie zasady przewidziane dla wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

W badanej uchwale nie uregulowano wszystkich zagadnień, wymienionych w art. 21 ust. 3 ustawy, a mianowicie nie ustalono kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>, warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy oraz trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej.

Pominięcie przez Radę Powiatu powyższych regulacji, stanowiących obligatoryjne elementy zasad, skutkuje zatem brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W związku z tym, iż Rada Powiatu nie wyczerpała zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania, określonego w wyżej powołanym przepisie, należy uznać, iż doszło do istotnego naruszenia prawa, stanowiącego podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku z dnia 18 lutego 2008 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu sygn. II SA/Op 305/07, który stwierdził, iż: „Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, a to z uwagi na brak delegacji ustawowej upoważniającej radę gminy do określenia pominiętych elementów zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w odrębnej uchwale”. Powyższe orzeczenie odnoszące się do gminy, ma zastosowanie również do rady powiatu w powyższym zakresie.

Niezależnie od tego należy wskazać, iż w ocenie organu nadzoru niektóre zapisy Zasad (...), zawarte w uchwale, budzą poważne wątpliwości - rada bowiem uchwalając powyższe Zasady nie może wprowadzać zapisów pozostających w sprzeczności z prawem, a mianowicie:

W § 3 ust. 1 uchwały wskazano jako wynajmujących lokale mieszkalne odpowiednio Zarząd Powiatu oraz dyrektora powiatowej jednostki organizacyjnej. Lokale wchodzące w skład zasobu mieszkaniowego stanowią własność Powiatu, zatem wynajmującym jest Powiat, reprezentowany odpowiednio przez Zarząd Powiatu lub dyrektora jednostki w której dyspozycji znajdują się lokale.

W § 4 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Powiatu, wynajmuje się na czas nieokreślony, za wyjątkiem lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy. Osoba ubiegająca się o wynajęcie lokalu na czas nieoznaczony, musi spełnić określone kryterium dochodowe oraz nie może posiadać tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub domu mieszkalnego. W ust. 3 § 4 uchwały Rada ustaliła wysokość dochodu gospodarstwa domowego - brutto warunkującą oddanie w najem lokalu na co najmniej, odpowiednio 100 % i 75 % minimalnego wynagrodzenia brutto za pracę w gospodarstwach jednoosobowych i gospodarstwach wieloosobowych.

Rada dokonując powyższych zapisów, określając minimum dochodu oraz zakaz posiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub domu mieszkalnego naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 1 wyżej cytowanej ustawy. Przepis ten bowiem jako jedyne kryterium określające krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu przyjmuje kryterium dochodowe. Zobowiązuje jednocześnie radę gminy (powiatu) do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony. Nie można jednak, w ocenie organu nadzoru, przyjąć iż upoważnia on radę, mając na uwadze pozostałe postanowienia ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, do określenia dochodu minimalnego, bez którego uzyskiwanie zawarcie umowy najmu byłoby niemożliwe. Rada uwzględniając wykładnię celowościową art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy winna zatem ustalić wysokość maksymalnych dochodów gospodarstwa domowego. Taka bowiem tylko wysokość dochodu umożliwi korzystanie z lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego jednostki samorządu terytorialnego osobom i rodzinom najuboższym.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 6 marca 2003 r. sygn. akt: II SA/Wr 2887/02 oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2011 r. sygn. akt: II SA/Go 1/11.

Przyjęcie bowiem, jako kryterium dochodowe, dochodu minimalnego oraz brak możliwości posiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub domu mieszkalnego prawa powoduje ograniczenie kręgu potencjalnych wnioskodawców bez wyraźnego ustawowego upoważnienia, co godzi w konstytucyjną zasadę równości obywateli względem prawa. Zgodnie z art. 32 Konstytucji RP, wszyscy są wobec prawa równi, wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i nikt nie może być dyskryminowany w życiu społecznym z jakiegokolwiek przyczyny.

Jedynie przyjęcie, jako kryterium pierwszeństwa w otrzymaniu mieszkania należącego do zasobu mieszkaniowego powiatu - nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub domu mieszkalnego, w ocenie organu nadzoru jest dopuszczalne. Czym innym jest bowiem kryterium pierwszeństwa, a czym innym wykluczenie, oznaczające usunięcie, wyłączenie, wyeliminowanie, pozbawienie prawa.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski  
Marian Podziewski