



**WOJEWODA  
ZACHODNIOPOMORSKI**

Szczecin, dnia 23 kwietnia 2013 r.

NK.3.4131.251.2013.AB

**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 175 poz. 1457, 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, z 2013 r., poz. 153)

**stwierdzam nieważność**

- § 3 ust. 1 pkt 3,
  - § 3 ust. 2,
  - § 5 ust. 2,
  - § 10,
  - § 14,
  - § 15 ust. 5,
  - § 15 ust. 8 uchwały Nr XXXVIII/266/2013 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 3 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Darłowo,
  - definicji „dochodu” zawartej w pkt 11 załącznika Nr 1, stanowiącego wzór „Wniosku o najem lokalu mieszkalnego/socjalnego”,
  - pkt 12 załącznika Nr 1 w zakresie wyrazów „uprzedzony o odpowiedzialności karnej z art. 233 KK”
- oraz załącznika Nr 2 do ww. aktu.

**Uzasadnienie**

W dniu 3 kwietnia 2013 r. Rada Miejska w Darłowie podjęła m.in. uchwałę Nr XXXVIII/266/2013 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Darłowo. W toku postępowania nadzorczego stwierdzono, iż brzmienie wskazanych na wstępie regulacji w stopniu istotnym narusza przepisy powszechnie obowiązującego prawa.

W podstawie prawnej kwestionowanej uchwały przywołano art. 21 ust. 1 pkt 2 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.), wedle którego



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; 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.

Z kolei, w ust. 3 ww. regulacji ustawodawca wskazał, iż 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>.

Nie budzi zatem wątpliwości kompetencja rady gminy do podjęcia uchwały w powyższym zakresie, istotne jest jednak to, że organ jednostki samorządu terytorialnego, podejmując prawotwórcze działanie, a więc wydając akty prawa miejscowego, zobowiązany jest czynić to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej). W konsekwencji, uchwała wydana w oparciu o przepis prawa ujęty w akcie wyższego rzędu, nie może wykraczać poza ramy określone przez ten przepis, jak też nie może naruszać norm wynikających z innych regulacji ustawowych.

W świetle powyższego, odnosząc istotę poczynionego zastrzeżenia do treści uchwały Nr XXXVIII/266/2013 Rady Miejskiej w Darłowie, stwierdzić należy, iż ustalenie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Darłowo na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego winno nastąpić z uwzględnieniem pozostałych regulacji tej ustawy, jak też innych aktów prawnych powszechnie obowiązujących.

Wymogu tego, w ocenie organu nadzoru, nie spełnia w części ww. uchwała z powodów omówionych poniżej.

W §3 ust. 1 uchwały Nr XXXVIII/266/2013 Rada Miejska w Darłowie postanowiła, że lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy mogą być oddawane w najem na podstawie złożonego wniosku osobom spełniającym jednocześnie następujące warunki:

- mającym niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe (pkt 1),
- mającym niskie dochody (pkt 2),
- które w ciągu pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku (pkt 3):
  - a) nie zbyły lub nie przekazały nieodpłatnie lokalu lub budynku mieszkalnego,
  - b) nie dokonały dobrowolnej zamiany mieszkania na lokal mieszkalny o mniejszej powierzchni, nie zrezygnowały z najmu lokalu mieszkalnego,
  - c) zamieszkiwały w granicach administracyjnych miasta Darłowo,

d) nie utraciły lokalu mieszkalnego lub socjalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy w wyniku wyroku z eksmisji, który nie orzekł o prawie do lokalu.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wskazuje *expressis verbis* w art. 4 ust. 2, iż gmina, posiadająca mieszkaniowy zasób, zobowiązana jest do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców konkretnej gminy. Prawodawca zatem określił krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń - w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie, ustawodawca powierzył radzie gminy kompetencję do unormowania wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, tj. wskazanie granicy maksymalnej osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec konkretnej gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu, z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. Poza przesłankami niskiego dochodu i pozostawania mieszkańcem gminy, prawodawca wprowadził także warunek posiadania „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. W odróżnieniu od przesłanki wysokości osiąganego dochodu, której konkretyzację powierzono radzie gminy mocą art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, brak jest jakiegokolwiek upoważnienia, ażeby w tekście uchwały formułować dodatkowe wymogi, jakie muszą być spełnione, aby można się było ubiegać o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu jednostki samorządu terytorialnego. W tym też kontekście, przepisy §3 ust. 1 pkt 3, zdaniem organu nadzoru, w sposób istotny naruszają powołane wyżej regulacje ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W podobny sposób trzeba ocenić wskazanie przez Radę Miejską w Darłowie w §3 ust. 2 uchwały, kręgu osób o "niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych". Termin ten bowiem należy do pojęć ustawowych i kształtuje, istotne z punktu widzenia jednostki, prawo najmu lokalu mieszkaniowego z gminnego zasobu. Znaczenie tego pojęcia można zatem ustalać tylko i wyłącznie na gruncie przepisów powszechnie obowiązujących w kontekście konkretnego stanu faktycznego. Rada gminy nie może więc - jak w omawianym stanie faktycznym - tworzyć zamkniętego katalogu osób, które, w rozumieniu uchwały, mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, ponieważ do działania takiego nie została upoważniona.

Z kolei, w § 5 ust. 2 uchwały Nr XXXVIII/266/2013 Rada postanowiła, że „*umowa najmu lokalu socjalnego zostaje zawarta na okres do 2 lat*”. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego *umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony*. Istotny przy tym jest fakt, iż ustawodawca nie przewidział w tym zakresie żadnych ograniczeń, nie upoważnił również rady gminy do ich wprowadzania. Oznacza to w efekcie, że powyższe unormowanie stanowi wkroczenie w materię, która zastrzeżona jest wyłącznie do kompetencji stron umowy najmu.

Za istotnie naruszający przepis prawa należy także uznać § 10 ww. aktu, stanowiący, że „*dwukrotna odmowa przyjęcia lokalu przez osobę umieszczoną na liście ostatecznej, na podstawie zakwalifikowanego wniosku, traktowana jest jako rezygnacja z uzyskania pomocy mieszkaniowej od Gminy w danym roku*”. W ocenie organu nadzoru cyt. przepis jest sprzeczny z celem ustawy (*ratio legis*) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialno-prawnej wykraczającej poza granice zakreślone 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 samorządowej, spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych prawa do ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy i czynienia 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).

W §14 omawianej uchwały Rada Miejska w Darłowie po raz kolejny przekroczyła granice przyznanego jej w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego uprawnienia, normując w nim kwestie dotyczące kaucji, w tym jej wysokość. Zdaniem organu nadzoru, działanie takie narusza wyrażoną w art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) tzw. zasadę swobody umów. Zgodnie z tym przepisem, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego. A zatem, to najemca oraz dysponent mienia komunalnego, jakim z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym jest burmistrz (lub osoba przez niego upoważniona), jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu zagadnienia związane z wysokością kaucji zabezpieczającej, działając w tym zakresie z uwzględnieniem art. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, który jednoznacznie określa maksymalną wysokość kaucji (dwunastokrotność miesięcznego czynszu) oraz warunki jej zwrotu. Rada Miejska, jako podmiot niebędący stroną potencjalnej umowy najmu, nie może narzucać stronom takiej treści umowy, w której arbitralnie decyduje o powyższych zagadnieniach, gdyż ustawodawca jej do tego nie upoważnia.

Stosownie do treści art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, rada gminy w zasadach wynajmowania lokali określa m.in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego, uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu. Realizując dyspozycję normy zawartej w ww. regulacji Rada Miejska w Darłowie w §15 ust. 5 uchwały Nr XXXVIII/266/2013 postanowiła, iż „W celu uzyskania obniżki czynszu zainteresowani winni złożyć wnioski oraz oświadczenie o dochodach gospodarstwa domowego wnioskodawcy stanowiące załącznik nr 2 do niniejszej uchwały wraz z dokumentami stwierdzającymi dochód ich gospodarstwa domowego”. Powyższe unormowanie, w ocenie organu nadzoru, wydane zostało z przekroczeniem delegacji ustawowej, a także z naruszeniem przepisów art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Należy bowiem zauważyć, iż zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 4 tego aktu *najemca ubiegający się o obniżkę czynszu obowiązany jest przedstawić deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego*. Prawodawca zastrzegł przy tym w art. 7 ust. 5, iż *w sprawach dotyczących deklarowania oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego i rodzaju dokumentów, które powinny być przez składających deklaracje przechowywane w celu udostępnienia na żądanie właściciela, stosuje się odpowiednio przepisy o dodatkach mieszkaniowych*. W art. 9 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, poz. 734 ze zm.) upoważnienie do określenia wzoru deklaracji o dochodach gospodarstwa domowego przyznano Radzie Ministrów, w związku z czym brak jest podstaw do przyjęcia, iż jakiegokolwiek uprawnienie w tym względzie przysługuje radzie gminy. Z tych też względów niniejszym rozstrzygnięciem, poza §15 ust. 5 uchwały Nr XXXVIII/266/2013, objęty jest także **załącznik Nr 2** do tego aktu,

określający wzór oświadczenia o dochodach gospodarstwa domowego wnioskodawcy ubiegającego się o obniżkę czynszu.

Z kolei, w §15 ust. 8 powyższego aktu wskazano, że „Przyznana obniżka czynszu podlega wstrzymaniu w przypadku nie opłacania należności za najmowany lokal, gdy zadłużenie w opłatach sięga wysokości trzymiesięcznego czynszu. Nie uregulowanie zadłużenia w ciągu miesiąca od wezwania jest podstawą cofnięcia obniżki”, naruszając w ten sposób omówioną wyżej zasadę zawierania umów. To burmistrz bowiem, będąc stroną umowy najmu lokalu, może *na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach*. To natomiast, w jakich sytuacjach zastosowana obniżka może zostać wstrzymana, zależy wyłącznie od wystąpienia okoliczności wskazanych w ustawie (art. 7 ust. 7 i 9 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego) i w umowie najmu, co do których strony się umówiły.

Rada Miejska w Darłowie, podejmując kwestionowaną w części uchwałę Nr XXXVIII/266/2013, ustaliła w załączniku Nr 1 wzór wniosku o najem lokalu mieszkalnego/socjalnego. W jego treści w pkt 11 (str. 3) zdefiniowała pojęcie dochodu, stanowiąc iż *„za dochód uważa się wszelkie przychody po odliczeniu kosztów ich uzyskania oraz po odliczeniu składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe, oraz ubezpieczenie chorobowe, określonych w przepisach o systemie ubezpieczeń społecznych, chyba że zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodu. Do dochodu nie wlicza się dodatków dla sierot zupełnych, zasiłków okresowych z opieki społecznej oraz jednorazowych świadczeń pieniężnych, świadczeń w naturze z pomocy społecznej (art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych – Dz. U. Nr 71, poz. 734 z późn. zm.)*. Pojęcie „dochodu” definiowane jest w wielu aktach rangi ustawowej, jednakże, co istotne, na potrzeby ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, prawodawca w art. 7 ust. 5 tejże ustawy odwołał się do definicji sformułowanej w ustawie o dodatkach mieszkaniowych. Zestawiając definicję ustaloną przez Radę Miejską w Darłowie z definicją „dochodu” zawartą w ww. ustawie, stwierdzić należy, że regulacja uchwały stanowi modyfikację art. 3 ust. 3 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, w której prawodawca postanowił, że 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 zapomodze pieniężnej dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenie przedemerytalne albo zasiłek przedemerytalny w 2007 r.*

Rada Miejska w Darłowie, w pkt 12 załącznika Nr 1 do badanego aktu zawarła klauzulę dotyczącą uprzedzenia o odpowiedzialności karnej, wynikającej z art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) za zatajenie prawdy lub składanie fałszywych zeznań, co pozostaje nie do zaakceptowania w świetle brzmienia art. 233 § 6 tej ustawy, zgodnie z którym możliwość zastosowania sankcji karnej w postaci pozbawienia wolności do lat trzech istnieje w przypadku złożenia fałszywego oświadczenia pod warunkiem, że przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Tymczasem, w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego brak jest powyższego zastrzeżenia. Wobec tego, rada także nie jest upoważniona do formułowania wymogu

składania tego typu oświadczeń, wprowadzania tym samym osoby je składające w błąd co do ewentualnej odpowiedzialności karnej.

Biorąc zatem pod uwagę przedstawioną w niniejszym rozstrzygnięciu argumentację, stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 3, § 3 ust. 2, § 5 ust. 2, § 10, § 14, § 15 ust. 5, § 15 ust. 8 uchwały Nr XXXVIII/266/2013 Rady Miejskiej w Darłowie z dnia 3 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Darłowo, a także definicji „dochodu” zawartej w załączniku Nr 1, stanowiącym wzór „Wniosku o najem lokalu mieszkalnego/socjalnego” oraz pkt 12 załącznika Nr 1 w zakresie wyrazów „uprzedzony odpowiedzialności karnej z art. 233 KK” i załącznika Nr 2 do ww. aktu, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO  
*Ryszard Mićko*  
WICEWOJEWODA

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Darłowie,
2. a/a.