



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 24 lipca 2023 r.

Poz. 4200

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.263.2023.AB WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 21 lipca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3. ust. 8,

§ 7. ust. 1 lit. b w zakresie wyrazów: „stanowiącą załącznik Nr 3 do niniejszych Zasad” oraz

§ 7. ust. 1 lit. d

Załącznika Nr 1 do uchwały Nr LXVI/442/23 Rady Gminy Rewal z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rewal, a także Załącznika Nr 3 do Zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rewal, stanowiących Załącznik nr 1 do tej uchwały.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 22 czerwca 2023 r. Rada Gminy Rewal podjęła uchwałę Nr LXVI/442/23 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rewal. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 czerwca 2023 r.

Materiałnoprawną podstawę badanego aktu stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>1)</sup>, który przyznaje radzie gminy uprawnienie do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Zatem, kompetencja Rady Gminy Rewal do wydania aktu w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rewal nie budzi wątpliwości organu nadzoru, jednakże analiza treści uchwały Nr LXVI/442/23 prowadzi do wniosku, że część jej postanowień narusza przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Przede wszystkim w przedmiotowej sprawie należy mieć na względzie, że szereg zagadnień związanych z wynajmowaniem lokali mieszkalnych stanowiących publiczny zasób gminy, zostało unormowanych bezpośrednio w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Rada gminy została natomiast upoważniona do określenia zasad wynajmowania lokali, które powinny określać – stosownie do treści art. 21 ust. 3 tej ustawy - w szczególności następujące kwestie:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu;

2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;

---

<sup>1)</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).

3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu;

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 najem socjalny lokali 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;

6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;

6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

Brzmienie ww. unormowania przesądza o minimalnej treści uchwały, co oznacza, że rada gminy może uregulować w niej także inne zagadnienia, pod warunkiem, że będą się one mieścić w zakresie pojęcia „zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy”. Okoliczność ta jednak w żadnym razie nie oznacza całkowitej dowolności w formułowaniu postanowień w tym zakresie. Uchwała – jako akt prawa miejscowego usytuowany niżej w hierarchii źródeł prawa aniżeli ustawa - nie może ponownie regulować tego, co w ustawie jest już unormowane, nie może przepisów zamieszczonych w ustawach modyfikować ani być z nimi sprzeczna<sup>2)</sup>.

Tak sformułowanych wymagań nie spełnia postanowienie §3 ust. 8 Załącznika nr 1 do badanej uchwały, zgodnie z którym „W przypadku stwierdzenia, że osoba której przyznano obniżkę czynszu nie opłaca na bieżąco należności czynszowych i innych opłat za używanie lokalu, przyznana obniżka podlega wstrzymaniu do czasu uregulowania zaległości. Jeżeli uregulowanie zaległości nie nastąpi w ciągu jednego miesiąca od dnia wezwania do zapłaty, przyznana obniżka wygasa. Najemca zobowiązany jest wówczas do zapłaty należności czynszowych sprzed przyznania obniżki”.

W ocenie organu nadzoru, rada gminy nie została umocowana do wprowadzania w uchwale wydanej na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, swoistego rodzaju sankcji za nieterminowe uiszczanie czynszu przez osoby, którym czynsz ten został obniżony z powodu osiągnięcia niskich dochodów. Dodatkowo, należy mieć na względzie, że w świetle przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego to wójt w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego może stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy (art. 7 ust. 2 ustawy). W dalszych unormowaniach tego artykułu wskazano m.in., na jaki okres udziela się obniżki czynszu (ust. 3), formułuje się obowiązki osób ubiegających się o obniżkę czynszu (ust. 4), a także sankcje za podanie przez wnioskodawcę nieprawdy (ust. 9).

Wnosić stąd trzeba, że w zakresie dotyczącym stosowania obniżek czynszu dla najemców osiągających niskie dochody rada gminy uprawniona jest przede wszystkim do wskazania wysokości dochodu, który uprawnia do otrzymania obniżki czynszu, nie zaś wszelkich kwestii, w tym określania konsekwencji w przypadku zwłoki w zapłacie czynszu. Tego rodzaju kwestie należą, zdaniem organu nadzoru, do sfery cywilnoprawnej, stąd też o ich treści powinny decydować strony umowy najmu, do których to stron niewątpliwie należy wójt gminy. Stąd też, kwestionowany przepis §3 ust. 8 Załącznika do uchwały Nr LXVI/442/23 jako wykraczający poza granice przyznanego radzie gminy upoważnienia ustawowego. Jak słusznie zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku<sup>3)</sup>, *materia szeroko nazwana "zasadami wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy" jest złożona, wieloaspektowa i pozostaje na pograniczu dwóch gałęzi prawa: cywilnego i administracyjnego. Tym bardziej zatem przy konstruowaniu zasad wynajmowania na poziomie gminnym uwzględniać należy obowiązującą w prawie publicznym regułę, iż dozwolone jest wyłącznie to, do czego uprawnia ustawa (w przeciwieństwie do prawa prywatnego, w którym dozwolone jest wszystko to, co nie zostało zakazane). W konsekwencji, aktem administracyjnym nie powinno się kształtować relacji regulowanych prawem cywilnym. W przypadku zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niewątpliwie etap podejmowania*

<sup>2)</sup> Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 kwietnia 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 62/23.

<sup>3)</sup> Por. wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 324/19.

uchwały w tym przedmiocie oraz etap rozpatrywania i załatwiania wniosków o wynajęcie lokalu (kwalifikowania do ujęcia na liście osób uprawnionych do zawarcia umowy) są etapami administracyjnymi, w przeciwieństwie do etapu zawarcia umowy i jej warunków, który ma charakter prywatnoprawny.

Z tych samych powodów, a więc ze względu na przekroczenie granic ustawowej delegacji, konieczne jest stwierdzenie nieważności badanego aktu w zakresie, w jakim określa on wzór oświadczenia o stanie majątkowym, o którym mowa w art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (§ 7 ust. 1 lit. b w zakresie wyrazów: „stanowiącą załącznik Nr 3 do niniejszych Zasad” oraz Załącznik nr 3 do Zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rewal). Zgodnie z tym przepisem Osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. W deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczeniu o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego uwzględnia się osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania tych dokumentów. Stosownie natomiast do art. 21b ust. 3 ustawy Oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie z wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 15 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

Z kolei, organem uprawnionym do określenia wzoru oświadczenia o stanie majątkowym – w myśl art. 7 ust. 15 ustawy o dodatkach mieszkaniowych<sup>4)</sup> – jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Aktualnie obowiązujący wzór został określony w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu (Dz. U. poz. 589).

Rada Gminy Rewal nie była zatem uprawnionym organem do określenia wzoru oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy ubiegającego się o najem lokalu mieszkalnego oraz wchodzącego w skład jego gospodarstwa domowego pozostałych członków, przy czym, co istotne w przedmiotowej sprawie – wzór określony przez Radę Gminy Rewal odbiega od treści oświadczenia, które zostało zamieszczone w ww. rozporządzeniu.

Za istotnie wadliwy należy uznać także wymóg dołączenia do wniosku o najem lokalu mieszkalnego poświadczenia dotyczącego wysokości uzyskiwanych dochodów (§ 7 ust. 1 lit. d Załącznika do uchwały Nr LXVI/442/23. Zgodnie bowiem z cyt. wyżej art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego zobowiązana jest złożyć – pod rygorem odpowiedzialności karnej – deklarację o wysokości dochodów. Dopiero w sytuacji, gdy deklaracja budzi wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, gmina może wezwać osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy do udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w tej deklaracji, w tym zaświadczenia naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz innych członków jej gospodarstwa domowego, wyznaczając termin nie krótszy niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania (art. 21b ust. 1a). Dodatkowo, w celu zweryfikowania informacji i danych zawartych w deklaracji oraz oświadczeniu o stanie majątkowym, o których mowa w ust. 1, gmina może przeprowadzić wywiad środowiskowy u osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

W świetle cyt. przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, brak jest uzasadnienia prawnego dla formułowania przez radę gminy bardziej rygorystycznych wymogów przy ubieganiu się o najem lokalu mieszkalnego, bowiem tego rodzaju upoważnienie nie wynika z treści przepisów powołanej ustawy.

W tym stanie rzeczy, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 8, § 7 ust. 1 lit. b w zakresie wyrazów: „stanowiącą załącznik Nr 3 do niniejszych Zasad” oraz § 7 ust. 1 lit. d Załącznika Nr 1 do uchwały Nr LXVI/442/23 Rady Gminy Rewal z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rewal, a także Załącznika Nr 3 do Zasad wynajmowania lokali

<sup>4)</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1335)

mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rewal, stanowiących Załącznik nr 1 do tej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Mateusz Wagemann**  
II Wicewojewoda Zachodniopomorski