



**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**Dnia 24 lutego 2023 r.**

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Joanna Kube (spr.)

Sędzia WSA

Łukasz Krzycki

Asesor WSA

Arkadiusz Koziarski

Protokolant specjalista

Monika Gieroń

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 24 lutego 2023 r.

sprawy ze skargi **Rzecznika Praw Obywatelskich**

na uchwałę nr 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r.

w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r., poz. 6356)

w części § 2 ust. 1 oraz § 6 ust. 11 załącznika do tej uchwały

w przedmiocie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Gąbin

**stwierdza nieważność § 2 ust. 1 w zakresie zwrotu „i nie był niższy niż 50% wymienianych kwot” oraz § 6 ust. 11 zdanie drugie załącznika do zaskarżonej uchwały.**



Na oryginalne właściwe podpisy  
zgodność z oryginałem

Maria Rutkowska  
*Maria Rutkowska*  
referent stażysta

## UZASADNIENIE

W dniu 27 maja 2020 r. Rada Miasta i Gminy Gąbin podjęła uchwałę nr 163/XXII/2020 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin (t.j. Dz. Urz. Woj. Mazow. z 2020 r., poz. 6356). Jako podstawa prawna uchwały wskazane zostały przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713, dalej: „u.s.g.”) oraz 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 611).

Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: „RPO”, „skarżący”) pismem z dnia 29 czerwca 2022 r., na podstawie art. 3 § 2 pkt 5, art. 50 § 1 oraz art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022 r. poz. 329 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.) w związku z art. 1 ust. 3 i art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.) wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę, w której zaskarżył:

- § 2 ust. 1 oraz § 6 ust. 11 zdanie drugie załącznika do uchwały nr 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r., poz. 6356), wnosząc o stwierdzenie nieważności ww. postanowień uchwały.

Przepisom tym zarzucił:

1. w odniesieniu do § 2 ust. 1 załącznika do uchwały nr 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin, w zakresie w jakim pozbawia prawa do najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony pewną grupę mieszkańców, którzy osiągają dochód zbyt wysoki na zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu i jednocześnie zbyt niski na zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony - naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 172), i art. 7 oraz art. 32 Konstytucji RP;

2. w odniesieniu do § 6 ust. 11 zd. drugie załącznika do uchwały nr 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad

wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin, który informuje o zamknięciu drogi do zaskarżenia odmowy udzielenia pomocy mieszkaniowej - naruszenie § 11 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) i art. 2 Konstytucji RP.

W załączniku do uchwały pt. „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin” w Rozdziale 2 pt. „Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowania obniżek czynszu” został umieszczony kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich § 2 ust. 1, który precyzuje kryteria dochodowe, które winni spełniać wnioskodawcy ubiegający się o najem lokalu z zasobów Miasta i Gminy Gąbin.

Zgodnie z postanowieniami § 2 ust. 1 załącznika do uchwały nr 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin: „Oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony może nastąpić na rzecz osób, których dochód na jednego członka gospodarstwa domowego na dzień złożenia wniosku nie przekraczał 110% kwoty najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy lub renty rodzinnej w gospodarstwach wieloosobowych i 150% najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renty rodzinnej w gospodarstwach jednoosobowych, obowiązujących w roku poprzedzającym złożenie wniosku i nie był niższy niż 50% wymienianych kwot.”

W ocenie RPO, wprowadzony przez Radę Miasta i Gminy Gąbin wymóg posiadania minimalnego źródła dochodu uprawniającego do ubiegania się o lokal mieszkalny na czas nieoznaczony z zasobu mieszkaniowego Gminy (tj. dochodu nie niższego niż 50% maksymalnych kwot określonych w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały), narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), gdyż wyklucza z grona osób uprawnionych do uzyskania pomocy mieszkaniowej osoby, które mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągają niskie dochody, tj. dochody niższe od maksymalnego progu dochodowego przewidzianego w uchwale Rady Miasta i Gminy Gąbin.

W załączniku do uchwały pt. „Zasady wynajmowania lokali wchodzących

w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin” w Rozdziale 6 pt. „Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej” został umieszczony kwestionowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich § 6 ust. 11 zd. drugie, który informuje o braku możliwości zakwestionowania odmowy przyznania lokalu komunalnego przez Burmistrza Miasta i Gminy Gąbin.

Zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 11 załącznika do uchwały: „Decyzję w sprawie przydziału lokalu mieszkalnego podejmuje Burmistrz Miasta i Gminy Gąbin po zapoznaniu się z opinią Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Decyzja nie podlega zaskarżeniu. Wnioskodawcy ubiegający się o przydział lub zamianę lokalu mieszkalnego są pisemnie informowani o decyzji Burmistrza.”

Zdaniem RPO, treść zaskarżonego przepisu § 6 ust. 11 załącznika do uchwały - w zakresie, w jakim stanowi, że odmowa przyznania pomocy mieszkaniowej przez Burmistrza Miasta i Gminy Gąbin nie podlega zaskarżeniu (zd. drugie tego postanowienia) - nie wyraża normy prawnej zgodnie z § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Przepis § 11 załącznika do rozporządzenia stanowi, że w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Zakaz ten - z mocy § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” - odnosi się także do projektów aktów prawa miejscowego.

Ponadto RPO zauważył, że zaskarżony zapis § 6 ust. 11 zd. drugie załącznika do uchwały nr 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin niewątpliwie może wprowadzać w błąd mieszkańców i sprawiać, że z uwagi na błędne przeświadczenie o niedopuszczalności zaskarżenia „decyzji” Burmistrza nie będą korzystać z przysługującej im skargi do sądu administracyjnego.

Sprawę dotyczącą odmowy zakwalifikowania do uzyskania lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin wyrażoną w formie pisemnej, mieszkańcy mogą bowiem poddać kontroli sądu administracyjnego. Odmowa zakwalifikowania osoby do wynajęcia lokalu mieszkalnego z zasobu gminy jest sprawą z zakresu administracji publicznej, a zatem przysługuje w tym zakresie

skarga do sądu administracyjnego (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt I OPS 4/08; publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta i Gminy Gąbin poinformowała, że uchwałą z dnia 20 lipca 2022 nr 315/LI/2022 w sprawie zmiany uchwały numer 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin, zakwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich uchwała została zmieniona w zaskarżonej części zgodnie z uwagami Rzecznika Praw Obywatelskich. W wypadku wejścia w życie uchwały zmieniającej, Rada wniosła o umorzenie postępowania, wskazując na skierowanie uchwały zmieniającej do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył co następuje:**

Zgodnie z art. 3 § 1 p.p.s.a., sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie, stosownie zaś do art. 3 § 2 pkt 5 tej ustawy, kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Na podstawie art. 53 § 3 p.p.s.a., Rzecznik Praw Obywatelskich jest uprawniony do wniesienia skargi, przy czym w przypadku skargi na akty inne niż wskazane w art. 53 § 2a, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., np. na akty prawa miejscowego, nie jest ograniczony jakimkolwiek terminem. Uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest aktem prawa miejscowego, normuje bowiem prawa i obowiązki wszystkich mieszkańców gminy. Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały należało podzielić pogląd wyrażony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w skardze, co do zgodności wskazanych zapisów z powołanymi przepisami rangi ustawowej i konstytucyjnej, co przesądziło o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w żądanym zakresie (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Stosownie do art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

Należy podzielić stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, że Rada Miasta i Gminy Gąbin w niewłaściwy sposób skorzystała z upoważnienia ustawowego do ustanowienia prawa miejscowego w zakresie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy Gąbin. Sąd w motywach

rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy przywołał argumentację Rzecznika dla podkreślenia, że w całej rozciągłości z nią się zgadza.

Zaskarżona uchwała została wydana na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Pierwszy ze wskazanych przepisów kwalifikuje do wyłącznej właściwości rady gminy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy, a zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.g., na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powołanie się na wyliczenie zawarte w art. 18 ust. 2 u.s.g. nie stanowi jednakże wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia uchwały. Podstawa taka może być zawarta w ustawie o samorządzie gminnym lub w ustawach szczególnych. 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, stosownie do treści art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), uchwała rada gminy. Natomiast przepis art. 21 ust. 3 tej ustawy precyzuje, co powinny określać uchwalone przez gminę zasady wynajmowania lokali. Stosownie do art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 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;
- 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;

7) (uchylony).

Katalog spraw, które rada gminy powinna uregulować w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nie ma charakteru zamkniętego, co oznacza, że rada gminy może zawrzeć w uchwale dodatkowe regulacje, o ile będą zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej. Innymi słowy, określając krąg osób uprawnionych do uzyskania lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, rada gminy musi pamiętać, by nie wprowadzać do uchwały zapisów wykraczających poza zakres określony w ustawie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Z art. 4 ust. 2 tej ustawy wynika natomiast, że gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Podstawowymi warunkami, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o mieszkanie z zasobów mieszkaniowych gminy są: zamieszkanie na terenie danej gminy, niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód.

Zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe - warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu - od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w uchwale kryteria.

Jednocześnie z upoważnienia ustawowego do stanowienia przepisów gminnych, zawartego w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), nie sposób wywieść delegacji do wyłączenia pewnych kategorii mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu komunalnego. Takiego upoważnienia nie można wywodzić z faktu, że zawarte w art. 21 ust. 3 wyliczenie ma charakter otwarty.

## Sygn. akt II SA/Wa 1369/22

Jak już wskazano wyżej, stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), gmina ma obowiązek zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przepis ten wyznacza granice obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Dlatego też kreowane przez gminę w drodze uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie mogą zawężyć granic tego obowiązku.

Również w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że ustawa o ochronie praw lokatorów (...) nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2012 r. sygn. akt II SA/GI 827/11, Lex nr 1165461; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 2 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 239/11, Lex nr 821045; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 lutego 2011 r. sygn. akt II SA/Go 1/11, Lex nr 795095; wyrok WSA w Opolu z dnia 7 maja 2009 r. sygn. akt II SA/Op 93/09, Lex nr 514987, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04, Lex nr 164541).

Krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu jest określony w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Jak wynika z brzmienia tego przepisu, uprawnionymi są wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągają niski dochód.

Tymczasem Rada Miasta i Gminy Gąbin w uchwale z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin, dokonała wyłączenia z grona uprawnionych do gminnej pomocy mieszkaniowej osób mających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe, oraz niski dochód, które nie osiągają minimalnego dochodu w wysokości 50% maksymalnych kwot określonych w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały.

Brzmienie przepisu § 2 ust. 1 załącznika do uchwały jednoznacznie wskazuje, że jeśli wnioskodawca nie posiada dochodu w wysokości 50% maksymalnych kwot określonych w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały (tj. 110% kwoty najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy lub renty rodzinnej w gospodarstwach wieloosobowych w gospodarstwach wieloosobowych i 150% najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renty rodzinnej w gospodarstwach



jednoosobowych), to z tego tylko powodu zostaje pozbawiony możliwości uzyskania gminnej pomocy mieszkaniowej w postaci wynajęcia lokalu na czas nieoznaczony. Ponadto, osiągnięcie przez wnioskodawcę dochodów poniżej progu dochodowego w wysokości 50% maksymalnych kwot uprawniających do wynajęcia lokalu na czas nieoznaczony z zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin, nie jest - na gruncie omawianej uchwały - wystarczające do objęcia takiej osoby pomocą w postaci najmu socjalnego lokalu.

Przepis § 2 ust. 1 załącznika do uchwały odczytywać należy w powiązaniu z § 2 ust. 2 załącznika do uchwały, który określa kryteria dochodowe dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu z zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin. Przepis § 2 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi, iż oddanie w najem socjalny lokalu może nastąpić na rzecz osób, których miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego na dzień złożenia wniosku nie przekraczał 35% najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renty rodzinnej w gospodarstwach wieloosobowych i 50% najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renty rodzinnej w gospodarstwach jednoosobowych, obowiązujących w roku poprzedzającym złożenie wniosku.

Zestawienie regulacji i progów dochodowych przewidzianych w § 2 ust. 1 i w § 2 ust. 2 prowadzi do wniosku, że pewna grupa mieszkańców gminy nie otrzyma żadnej pomocy mieszkaniowej, gdyż osiąga dochód za niski, aby uzyskać lokal komunalny i za wysoki do zawarcia umowy najmu socjalnego. Do tej grupy osób należą gospodarstwa domowe uzyskujące dochód w przeliczeniu na osobę poniżej 50% kwot obliczonych według reguł określonych w § 2 ust. 1 (t.j. kwoty 110% kwoty najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy lub renty rodzinnej w gospodarstwach wieloosobowych w gospodarstwach wieloosobowych i kwoty 150% najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renty rodzinnej w gospodarstwach jednoosobowych), ale powyżej kwot obliczonych według reguł określonych w § 2 ust. 2 ustawy (t.j. kwoty 35% najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renty rodzinnej w gospodarstwach wieloosobowych i kwoty 50% najniższej emerytury, renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renty rodzinnej w gospodarstwach jednoosobowych).

Wyłączenie to jest całkowicie nieuzasadnione i dyskryminujące dla mieszkańca gminy o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, którego dochód

mieści się pomiędzy określonymi w ww. postanowieniach progami dochodowymi.

Wprowadzony przez Radę Miasta i Gminy Gąbin wymóg posiadania minimalnego źródła dochodu uprawniającego do ubiegania się o lokal mieszkalny na czas nieoznaczony z zasobu mieszkaniowego Gminy (tj. dochodu nie niższego niż 50% maksymalnych kwot określonych w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały), narusza prawo, tj. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), gdyż wyklucza z grona osób uprawnionych do uzyskania pomocy mieszkaniowej osoby, które mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągają niskie dochody, tj. dochody niższe od maksymalnego progu dochodowego przewidzianego w uchwale Rady Miasta i Gminy Gąbin.

W orzecznictwie sądowym ugruntowany jest pogląd, iż przepis art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (...) nie upoważnia rady gminy do określenia minimalnego dochodu gospodarstwa domowego, bez uzyskiwania którego zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego byłoby niedopuszczalne (*vide*: wyrok z dnia 6 marca 2003 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego Oz. we Wrocławiu, sygn. akt II SA/Wr 288/02; wyrok z dnia 23 października 2014 r. WSA w Gdańsku, sygn. akt III SA/Gd 664/14). W ww. wyroku WSA w Gdańsku wskazał, że „przepis art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy upoważnia radę gminy do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, ale nie oznacza to, że w grę wchodzi także określenie dochodu minimalnego, bez którego uzyskiwania zawarcie umowy najmu byłoby niedopuszczalne. Z art. 20 ust. 1 ustawy wynika w sposób jednoznaczny, że mieszkaniowy zasób gminy jest tworzony w celu realizacji zadań wynikających z art. 4 ustawy, czyli m.in. w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przyjęte przez stronę skarżącą kryteria oraz wprowadzenie nowej kategorii prawnej w postaci - najogólniej rzecz ujmując - zdolności czynszowej osób ubiegających się o najem lokalu powoduje, że z prawa uzyskania najmu lokali gminnych będą mogły skorzystać osoby nie najuboższe, kosztem osób o najniższym dochodzie w rodzinie, z natury rzeczy nieposiadających zdolności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie. Rozwiązanie takie budzi zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości obywateli względem prawa (zasady wynajmowania lokali mają rangę przepisu prawa miejscowego) i nie może być akceptowane w obowiązującym porządku prawnym, zakładającym konieczność zapewnienia przez

## Sygn. akt II SA/Wa 1369/22

wspólnotę gminną określonych potrzeb o charakterze socjalnym. Założenie strony skarżącej, że osoby o niskich dochodach nie będą w stanie płacić czynszu nawet w minimalnej wysokości, pozostaje przy tym w sprzeczności z rozwiązaniami przyjmowanymi w innych ustawach, regulujących zasady i tryb udzielania pomocy społecznej osobom o najniższych dochodach oraz regulujących zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych”.

Tożsame poglądy o uprawnieniu rady gminy do określenia jedynie dochodu maksymalnego, powyżej którego osoby zainteresowane wynajęciem mieszkania gminnego, nie kwalifikują się do objęcia taką formą pomocy, znaleźć można m.in. w wyroku z dnia 24 marca 2011 r. WSA w Gorzowie Wielkopolskim (sygn. akt II SA/Go 100/11), czy w wyroku z dnia 4 października 2012 r. WSA w Poznaniu (sygn. akt IV SA/Po 432/12). Ponadto, w wyroku z dnia 28 czerwca 2006 r. (sygn. akt II SA/Sz 304/06) WSA w Szczecinie uznał, że ochrona ekonomicznych interesów gminy poprzez oddanie w najem lokali mieszkalnych i socjalnych osobom dającym swymi dochodami gwarancję zapłaty czynszu jest sprzeczna z określonym w art. 20 ust. 1 w zw. z art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.), celem przepisów w przedmiocie mieszkaniowego zasobu gminy, którym jest „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach”. Przyjęte kryterium ekonomiczne godzi w konstytucyjną zasadę równości obywateli względem prawa, bowiem eliminuje z kręgu potencjalnych wnioskodawców osoby i rodziny najuboższe.

Poglądy te odnoszą się w równym stopniu do kryterium minimum dochodu, które Rada Miasta i Gminy Gąbin wprowadziła w § 2 ust. 1 załącznika do uchwały z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin. Skoro bowiem w orzecznictwie sądowym zasadnie ugruntowany jest pogląd o uprawnieniu rady gminy do określenia jedynie dochodu maksymalnego, to wprowadzenie kryterium dochodu minimalnego wykracza poza ramy ustawowe. Tym samym § 2 ust. 1 cyt. załącznika do uchwały z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin, pozostaje w sprzeczności z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) i art. 4 ust. 2 tej ustawy.

Zaskarżony przepis uchwały Rady Miasta i Gminy Gąbin, uzależniając

uprawnienie do wynajmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy od innego, nieprzewidzianego w ustawie kryterium, wykracza także poza granice upoważnienia ustawowego określonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Tym samym, zaskarżone postanowienie jest niezgodne z art. 94 Konstytucji RP.

Kwestionowana regulacja § 2 ust. 1 załącznika do uchwały nr 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin prowadzi w praktyce do wyłączenia określonych grup mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o pomoc mieszkaniową i należy rozpatrywać ją w kategorii dyskryminacji mieszkańców gminy, co stanowi naruszenie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP.

W związku z tym należy również uznać, że uchwała Rady Miasta i Gminy Gąbin w zaskarżonym zakresie jest niezgodna z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu, w myśl której organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

Kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy.

Zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 11 załącznika do uchwały z dnia 27 maja 2020 r.: „Decyzję w sprawie przydziału lokalu mieszkalnego podejmuje Burmistrz Miasta i Gminy Gąbin po zapoznaniu się z opinią Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Decyzja nie podlega zaskarżeniu. Wnioskodawcy ubiegający się o przydział lub zamianę lokalu mieszkalnego są pisemnie informowani o decyzji Burmistrza.”

Treść zaskarżonego przepisu § 6 ust. 11 załącznika do uchwały w zakresie, w jakim stanowi, że odmowa przyznania pomocy mieszkaniowej przez Burmistrza Miasta i Gminy Gąbin nie podlega zaskarżeniu (zd. drugie tego postanowienia), nie wyraża normy prawnej zgodnie z § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Przepis § 11 załącznika do rozporządzenia stanowi, że w ustawie nie zamieszcza się

wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apele, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Zakaz ten, z mocy § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, odnosi się także do projektów aktów prawa miejscowego.

Użyty w komentowanym przepisie zwrot „służą wyrażaniu norm prawnych” należy rozumieć w ten sposób, że w aktach normatywnych nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą do ustanowienia norm prawnych, lecz do poinformowania o normach ustanowionych bądź wynikających z obowiązujących już przepisów.

Trybunał Konstytucyjny ustalił czym jest pojęcie normy prawnej, dokonując interpretacji zwrotu „akt normatywny” w orzeczeniu z dnia 7 czerwca 1989 r., U 15/88, OTK 1989, Nr 1, poz. 10. Trybunał Konstytucyjny, powołując się na poglądy doktryny, przyjął, że akt normatywny jest „aktem ustanawiającym normy prawne o charakterze generalnym (a więc kierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (to znaczy ustanawiającym pewne wzory zachowań)”. Oznacza to, że cechą odróżniającą normy prawne od innych reguł społecznych jest m.in. ich generalny i jednocześnie abstrakcyjny charakter.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w aktach normatywnych można zamieszczać tylko takie wypowiedzi, które służą ustanowieniu norm prawnych (tj. usankcjonowanych przez państwo dyrektyw postępowania) o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Prawodawca powinien unikać w aktach normatywnych zamieszczania wypowiedzi nienormatywnych. Wprawdzie technika prawodawcza dopuszcza stosowanie w aktach prawnych elementów o charakterze wyłącznie informacyjnym, dotyczy to jednak tytułów, jednostek redakcyjnych czy odnośników. Te, pomimo że nie zawierają treści normatywnych, są potrzebne z punktu widzenia systematyzacji i przejrzystości, a w efekcie - łatwości wyszukiwania informacji. Inaczej jest natomiast w przypadku takich elementów, jak wymienione przykładowo w § 11 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” apele, postulaty, zalecenia, upomnienia czy uzasadnienia. Dla tego typu wypowiedzi nie ma bowiem miejsca w ustawach. W przypadku potrzeby ich formułowania powinno się tworzyć stosowne akty nienormatywne. Jeśli zaś chodzi o uzasadnienia aktów prawnych, powinny one stanowić załącznik do projektu, a nie element aktu (por. Dębska Monika Magdalena,

Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do § 11, opublikowano: LexisNexis 2013). Ponadto zauważyć należy, że treść zamieszczonego w uchwale § 6 ust. 11 zd. drugie załącznika do uchwały dodatkowo może wprowadzać mieszkańców Miasta i Gminy Gąbin w błąd co do istnienia możliwości zakwestionowania „decyzji” w sprawie przydziału lokalu mieszkalnego Burmistrza Miasta i Gminy Gąbin. Sprawę dot. odmowy zakwalifikowania do uzyskania lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin wyrażoną w formie pisemnej, mieszkańcy mogą bowiem poddać kontroli sądu administracyjnego.

W ustawie o ochronie praw lokatorów (...) brak jest co prawda wskazania środków zaskarżenia, które przysługiwałyby osobie niezakwalifikowanej przez gminę do zawarcia umowy najmu, jednak zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, odmowa zakwalifikowania osoby do wynajęcia lokalu mieszkalnego z zasobu gminy jest sprawą z zakresu administracji publicznej, a zatem przysługuje w tym zakresie skarga do sądu administracyjnego (uchwała 7 sędziów NSA z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. akt I OPS 4/08; publ. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, uchwałę albo pismo odmawiające zakwalifikowania i umieszczenia na liście osób oczekujących na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy można uznać za akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. - por. postanowienie NSA z 13 października 2010 r., sygn. akt I OSK 1645/10; postanowienie NSA z 29 grudnia 2011 r., sygn. akt I OSK 2303/11; postanowienie NSA z 7 września 2016 r., sygn. akt I OSK 1710/16.

Z powyższego wynika, że każda zainteresowana osoba, która uzyska odmowę udzielenia jej gminnej pomocy mieszkaniowej, niezależnie od tego, czy będzie ona miała formę uchwały organu gminy, czy też zwykłego pisma, może zakwestionować tę odmowę, wnosząc skargę do sądu administracyjnego (w przypadku mieszkańców Miasta i Gminy Gąbin do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie) i skarga taka nie zostanie odrzucona przez sąd administracyjny, ponieważ zakwestionowany zapis uchwały nie może zamykać drogi sądowej, która zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych w omawianej kategorii spraw przysługuje. Zaskarżony zapis § 6 ust. 11 zd. drugie załącznika do uchwały nr 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin niewątpliwie może natomiast wprowadzać w błąd

## Sygn. akt II SA/Wa 1369/22

mieszkańców i sprawić, że z uwagi na błędne przeświadczenie o niedopuszczalności zaskarżenia „decyzji” Burmistrza nie będą korzystać z przysługującej im skargi do sądu administracyjnego.

Kwestionowany zapis, wprowadzający w błąd mieszkańca gminy co do możliwości zaskarżenia odmowy udzielenia pomocy mieszkaniowej, narusza konstytucyjne zasady, tj. zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę pogłębiania zaufania obywateli do organów władzy publicznej i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP). Nie można bowiem wykluczyć na gruncie omawianego postanowienia, że mieszkańcy gminy w zaufaniu do treści uchwały nie podejmą działań w kierunku zaskarżenia odmowy udzielenia pomocy mieszkaniowej. Tym samym nie skorzystają z przysługującego im prawa do kontroli sądowej stanowiska organu gminy, co ma znaczenie w przypadku odmów niezgodnych z prawem, których skutki utrwala niekorzystną sytuację mieszkaniową mieszkańca gminy.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasadom tym nie sprostała Rada Miasta i Gminy Gąbin, która zaskarżonym, zbędnym z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej zapisem, wprowadza w błąd mieszkańców gminy co do przysługujących im środków prawnych, podważając tym samym ich zaufanie do organów gminy i stanowionego przez nie prawa miejscowego. Tym samym w sposób istoty naruszono prawo, tj. § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Naruszenie zaś przez akt prawa miejscowego zasad techniki prawodawczej, skutkujące jednocześnie naruszeniem konstytucyjnych reguł tworzenia prawa, winno prowadzić do stwierdzenia jego nieważności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 3746/18, LEX nr 3098004).

Zaskarżone przepisy obowiązywały do 12 sierpnia 2022 r., kiedy to na skutek interwencji Rzecznika Praw Obywatelskich weszła w życie uchwała Rady Miasta

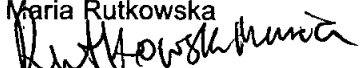
**Sygn. akt II SA/Wa 1369/22**

i Gminy Gąbin z dnia 20 lipca 2022 r. nr 315/LI/2022 w sprawie zmiany uchwały nr 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin.

Okoliczność, że zapisy uchwały nr 163/XXII/2020 z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin w zaskarżonym zakresie utraciły moc na skutek wydania przez Radę Miasta i Gminy Gąbin uchwały z dnia 20 lipca 2022 r. nr 315/LI/2022 w sprawie zmiany uchwały numer 163/XXII/2020 Rady Miasta i Gminy Gąbin z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Miasta i Gminy Gąbin – nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania wszczętego przez RPO w niniejszej sprawie. Zmiana uchwały z dnia 27 maja 2020 r. wywołała bowiem skutki prawne dopiero od dnia wejścia w życie podjętej uchwały zmieniającej. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na uchwałę organu samorządu terytorialnego, może natomiast stwierdzić jej nieważność (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Sąd ma zatem kompetencje do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, a więc od chwili jej podjęcia. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały (*ex tunc*) są dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek *ex nunc*, tj. od daty jej uchylenia. Faktycznie skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, a więc zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Tym samym sąd administracyjny sięga swoim orzeczeniem do chwili wydania kontrolowanego aktu, co oznacza, że uchylenie uchwały przez organ przed wydaniem wyroku przez sąd w takiej sprawie nie jest przeszkodą dla rozpoznania skargi na tę uchwałę i ewentualnego stwierdzenia jej nieważności (por. postanowienie NSA z dnia 5 października 2018 r. sygn. akt I OZ 889/18 – publik. [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)).

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na mocy art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie określonym w sentencji wyroku.

Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Maria Rutkowska  
  
referent stażysta

