



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 marca 2025 r.

WP-I.4131.32.2025

**Rada Miejska
w Ożarowie Mazowieckim**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim Nr XIII/119/25 z dnia 20 lutego 2025 r. *w sprawie zasad wynajmowania i sprzedaży nowopowstałych lokali w budynkach przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ożarów Mazowiecki.*

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 20 lutego 2025 r. Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr XIII/119/25 *w sprawie zasad wynajmowania i sprzedaży nowopowstałych lokali w budynkach przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ożarów Mazowiecki.* W § 4 uchwały określono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, a więc w sposób właściwy dla aktów prawa miejscowego.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska wskazała przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), zwanej 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), zwanej dalej: „u.o.p.l.”, oraz art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 21

sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.g.n.”.

W uchwale określono zasady wynajmowania lokali w zrewitalizowanych budynkach wielolokalowych posadowionych na nieruchomościach stanowiących własność Gminy Ożarów Mazowiecki przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie. Należy wspomnieć, że na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki obowiązują zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, przyjęte uchwałą Rady Miejskiej z dnia 21 stycznia 2021 r. Nr XXXV/333/21. Natomiast uchwałą Nr XIII/119/25 Rada Miejska przyjęła dodatkową, odmienną od obowiązującej regulację, obejmującą tylko lokale należące do zasobu Gminy Ożarów Mazowiecki, które znajdują się w budynkach przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie.

Rada Miejska w uchwale Nr XIII/119/25 ustaliła inny niż w zasadach ogólnych zakres podmiotowy tj. krąg osób, którym lokale położone w budynkach przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie mogą być przydzielone i wynajmowane, a także przyjęła inne niż obowiązujące w zasobie kryteria dochodowe określone dla wnioskodawców. Ponadto, ustaliła odmienny sposób rozpatrywania i załatwiania wniosków o przydział tychże lokali, wprowadziła zasadę przydziału lokali na podstawie losowania przeprowadzonego w obecności notariusza oraz przewidziała specjalną Komisję Weryfikacyjną powoływaną przez Burmistrza, której zadaniem jest uprzednia weryfikacja wniosków o przydział lokalu dopuszczonych do losowania.

Należy podkreślić, że uchwała podejmowana na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.p.l. regulująca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, stanowi akt prawa miejscowego. Przepis art. 21 ust. 3 u.o.p.l. określa otwarty katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę gminy w uchwale. Zgodnie zatem z art. 21 ust. 3 u.o.p.l. zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- „1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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). ”.*

Z powołanej treści art. 21 ust. 3 u.o.p.l. jednoznacznie wynika nakaz uregulowania wszystkich wymienionych w tym przepisie zagadnień. Konstrukcja przewidziana pojęciem „w szczególności” wskazuje na to, że uchwalane zasady obligatoryjnie muszą obejmować kwestie określone w art. 21 ust. 3 u.o.p.l. Pominięcie przez radę gminy któregośkolwiek z wymienionych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Zatem, regulacja uchwalana na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.p.l. ma być kompleksowa i musi być zgodna z przepisami u.o.p.l. oraz przepisami innych ustaw.

Tymczasem w § 1 ust. 2 uchwały Nr XIII/119/25 Rada Miejska ustaliła warunki przydziału lokali położonych w budynkach przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5, których łączne spełnienie umożliwia zamieszczenie wnioskodawcy, osoby fizycznej, na „liście osób spełniających warunki przydziału lokalu”. Zgodnie z dalszymi postanowieniami uchwały, powołana przez Burmistrza Komisja Weryfikacyjna dopuszcza do udziału w losowaniu wnioskodawcę, po dokonaniu pozytywnej weryfikacji wniosku pod kątem spełnienia przez niego wskazanych w uchwale kryteriów. W świetle § 1 ust. 2 uchwały do najmu lokali zostają zakwalifikowane osoby:

- 1) zamieszkujące co najmniej 5 lat na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki, licząc do chwili złożenia wniosku, przy czym zamieszkiwanie potwierdzone jest umową najmu lokalu mieszkalnego na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki lub pisemnym oświadczeniem osoby posiadającej tytuł prawny do lokalu mieszkalnego na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki, z którą zamieszkiwał wnioskodawca;
- 2) które rozliczają podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT) w Urzędzie Skarbowym Warszawa Bielany, które wskazały w zeznaniu podatkowym adres na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki, jako miejsce swojego zamieszkania;
- 3) które złożyły wniosek o przydział lokalu mieszkalnego i stosowne oświadczenie wraz z wymaganymi załącznikami;
- 4) które wpłaciły kaucję mieszkaniową przed zawarciem umowy w wysokości 12-krotności miesięcznego czynszu za wynajmowany lokal;

- 5) które posiadają, w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku, udokumentowane dochody netto dla jednoosobowego gospodarstwa domowego nie mniejsze niż 4 800 zł miesięcznie, a nie przekraczające 6 500 zł miesięcznie, a w przypadku gospodarstwa wieloosobowego udokumentowane dochody netto, w przeliczeniu na osobę, nie mniejsze niż 3 300 zł miesięcznie i nie przekraczające 5 600 zł miesięcznie;
- 6) nieposiadające jakiegokolwiek tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości przeznaczonej i nadającej się do zamieszkania, z wyjątkiem osób wynajmujących lokale mieszkalne na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki i zamieszkujących w tym lokalu - pod warunkiem rozwiązania umowy najmu i zdania lokalu oraz dokonania wszelkich rozliczeń za lokal przed zawarciem umowy najmu nowego lokalu; w przypadku zajmowania lokalu mieszkalnego jako osoba nie mająca zawartej umowy potwierdzającej jego prawo do tego lokalu (domownik), wnioskodawca musi dostarczyć pisemne zaświadczenie zarządcy lub osoby posiadającej tytuł prawny do lokalu o niezaleganiu z opłatami za lokal zajmowany w chwili składania wniosku i przed zawarciem umowy najmu przydzielonego lokalu;
- 7) które w okresie ostatnich 5 lat przed dniem złożenia wniosku, nie zbyły posiadanego uprzednio prawa własności nieruchomości lokalowej lub innej nieruchomości przeznaczonej i nadającej się do zamieszkania lub nie zrzekły się ograniczonego prawa rzeczowego posiadanego względem takiej nieruchomości.

Wbrew delegacji art. 21 ust. 3 pkt 2 i 3 u.o.p.l. w uchwale nie wyodrębniono kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu od warunków kwalifikujących wnioskodawcę do przyznania lokalu (poprawy warunków zamieszkania). Brak jest podstaw prawnych do ustalenia w uchwale warunku długości okresu zamieszkania na terenie gminy przez co najmniej 5 lat, jako kryterium kwalifikującego do przyznania lokalu. Warunek długości zamieszkiwania ma bowiem charakter dyskryminujący wobec członków wspólnoty, którzy zamieszkują na terenie gminy krócej niż 5 lat.

Nie mieści się również, w ramach kryterium kwalifikującego wnioskodawcę do przyznania lokalu z art. 21 ust 3 pkt 2 u.o.p.l., określony w § 1 ust. 2 pkt 7 uchwały, warunek, zgodnie z którym, osoby w okresie ostatnich 5 lat przed dniem złożenia wniosku nie zbyły posiadanego uprzednio prawa własności nieruchomości lokalowej lub innej nieruchomości przeznaczonej i nadającej się do zamieszkania lub nie zrzekły się ograniczonego prawa rzeczowego posiadanego względem takiej nieruchomości. Zasada wynikająca z powołanego wyżej § 1 ust. 2 pkt 7 uchwały, mogłaby zostać ustalona jako warunek pierwszeństwa do zawarcia umowy najmu, nie może natomiast stanowić kryterium wykluczającego ubieganie się o najem lokalu.

Nadto, Rada Miejska określiła wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniając oddanie w najem lokalu z zastosowaniem przedziałów - od 4 800 zł do 6 500 zł miesięcznie dla jednoosobowego gospodarstwa domowego i od 3 300 zł do 5 600 zł miesięcznie, w przeliczeniu na osobę, w gospodarstwie wieloosobowym, udokumentowanych dochodów netto w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku. Kryterium dochodowe jest podstawowym kryterium warunkującym przyznanie lokalu pochodzącego z mieszkaniowego zasobu gminy, dlatego też rada gminy została upoważniona do określenia go w sposób jednoznaczny. Kryterium powinno zostać ustalone jako maksymalna wysokość dochodu, powyżej którego dana osoba nie będzie kwalifikowała się do zawarcia umowy najmu. Jest to uprawnienie do ustalenia „granicznej wysokości dochodu”, której przekroczenie dyskwalifikuje w zakresie ubiegania się o najem (*vide*: wyroki WSA w Gorzowie Wlkp. z 2 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 239/11 i z 28 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Go 156/12). Ustalenie kryterium dochodowego w inny sposób, na przykład przez podanie przedziałów dochodów, narusza istotnie przepis art. 21 ust. 3 pkt 1 u.o.p.l., co odzwierciedla orzecznictwo sądów administracyjnych.

Ponadto Rada Miejska dokonała modyfikacji przepisu art. 6 ust. 1 u.o.p.l., gdyż ustaliła w § 1 ust. 2 pkt 4 uchwały, obowiązek wpłaty kaucji mieszkaniowej dokładnie „w wysokości 12-krotności miesięcznego czynszu za wynajmowany lokal”. Wskazany wyżej przepis ustawy stanowi, że kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.

Z kolei przepis art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. definiuje pojęcie „lokal”, które obejmuje lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, ale również lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Natomiast w świetle art. 21b ust. 4 u.o.p.l. na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Warunek, zawarty w § 1 ust. 2 pkt 6 uchwały, stanowi modyfikację art. 2 ust. 1 pkt 4 u.o.p.l. i art. 21b ust. 4 u.o.p.l. Rada Miejska przyjęła bowiem, że lokale mogą być przydzielane i wynajmowane osobom, które nie posiadają jakiegokolwiek tytułu prawnego „do lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości przeznaczonej i nadającej się do zamieszkania”.

Wobec brzmienia art. 21b ust. 1 i nast. u.o.p.l., w § 1 ust. 4 uchwały, wadliwie określono zarówno sposób obliczania jak i potwierdzania osiągnięcia dochodów dla wykazania spełnienia przez wnioskodawcę kryterium dochodowego, koniecznego do zakwalifikowania go do najmu lokalu. W uchwale ustalono, że do dochodu wlicza się dochód wnioskodawcy/wnioskodawców

oraz osób mających zamieszkać z wnioskodawcą/wnioskodawcami, a kryteria dochodowe muszą być spełnione w chwili składania wniosku o przydział. Natomiast potwierdzeniem osiąganych dochodów każdej z osób mających zamieszkać w lokalu, jest dochód wynikający z zaświadczenia z Urzędu Skarbowego lub deklaracji PIT wraz z potwierdzeniem złożenia w Urzędzie Skarbowym za ostatni rok kalendarzowy, przed złożeniem wniosku o przydział lokalu mieszkalnego.

Kwestia ustalenia wysokości dochodów dla celów wykazania spełniania przyjętego w uchwale kryterium dochodowego i udokumentowania dochodów została uregulowana w art. 21b ust. 1 u.o.p.l., który stanowi, że 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. W sprawach dotyczących wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, w art. 21b ust. 2 u.o.p.l., ustawodawca odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1335), dotyczących deklarowania dochodów przy ustalaniu wysokości dodatków mieszkaniowych. Oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie ze wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych, na podstawie art. 7 ust. 15 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Zarówno deklaracja i oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego są składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Zatem osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lokalu ma wykazać osiągnięte dochody wszystkich członków gospodarstwa domowego i ich stan majątkowy w oparciu o deklarację i oświadczenie, złożone zgodnie z powołanymi wyżej przepisami u.o.p.l., przy czym uwzględnia się dochody i stan majątkowy osób będących członkami gospodarstwa domowego w dniu składania dokumentów, a nie jak przyjęto w kwestionowanej uchwale dochody osób, które mają zamieszkać z wnioskodawcą w lokalu.

W § 1 ust. 5 uchwały nałożono na wnioskodawcę obowiązek składania oświadczeń o spełnianiu kryteriów przydziału lokalu i zawarcie umowy najmu, w okresie od chwili złożenia wniosku o przydział lokalu, do chwili podpisania umowy na żądanie Burmistrza oraz obowiązek zgłaszania Burmistrzowi zmian sytuacji osobistej, mającej wpływ na spełnienie warunków przydziału i zawarcia umowy najmu. Nie wypełnienie wspomnianych obowiązków

i niespełnienie lub zaprzestanie spełniania wynikających z uchwały warunków przydziału lokalu mieszkalnego przez wnioskodawcę, skutkuje skreśleniem z listy przydziałów lub odmową zawarcia umowy najmu. Należy zauważyć, że u.o.p.l. nie przewiduje instytucji „skreślenia z listy” osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu. Ustawa w art. 21b ust. 6 wskazuje jedynie przypadki, kiedy gmina odmawia zawarcia umowy najmu lokalu, dlatego też brak jest delegacji dla Rady do wprowadzenia modyfikacji w tym zakresie.

W uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy rada gminy powinna określić tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. W § 1 ust. 8, 11 i 12 uchwały, ustalono zasadę powołania przez Burmistrza Komisji Weryfikacyjnej i określono jej zadania. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że taka Komisja powoływana przez organ wykonawczy gminy nie spełnia wymogu czynnika „kontroli społecznej”.

Problem charakteru komisji tworzonej przez organ wykonawczy gminy był rozpatrywany przez sądy administracyjne. W wyroku z dnia 27 lipca 2023 r. sygn. akt III SA/Łd 272/23, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyraził pogląd, że: *„aby spełniony został wymóg kontroli społecznej nad sprawami, dotyczącymi trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem, musi być w tej kontroli zawarty składnik społeczny. Taki składnik społeczny będzie istniał tylko wówczas, gdy nie będzie podległy organowi wykonawczemu gminy. W związku z powyższym nie można mówić o kontroli społecznej, w sytuacji gdy kontrola społeczna ma być sprawowana przez gremium powołane przez organ wykonawczy gminy spośród bliżej nieokreślonego kręgu osób.”*. Komisja powoływana przez wójta (burmistrza, prezydenta) do weryfikowania wniosków o przydział lokalu pełni więc jedynie rolę pomocniczą dla organu wykonawczego. Jej jedynym zadaniem będzie opiniowanie wniosków o najem lokalu. Przyznanie komisji innych kompetencji np.: czynności dokonywania przez nią „pozytywnej” weryfikacji wniosku, która determinuje zamieszczenie osoby na liście przydziałów lokali, sprawia że jej charakter wykracza poza działanie tylko organu sprawującego funkcję pomocniczą. Komisja nie pełni też roli czynnika kontroli społecznej w rozumieniu art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.p.l.

Brak jest podstaw prawnych do ustalenia zasady, że przydział poszczególnych lokali następuje po przeprowadzeniu losowania, przeprowadzanego przez Przewodniczącą Komisji weryfikacyjnej lub jego Zastępcę i nadzorowanego przez notariusza. Według § 1 ust. 18 uchwały, osoba wylosowana ma 14 dni od losowania na zawarcie umowy i wpłacenie kaucji. Jak stanowi § 1 ust. 20 uchwały, w przypadku nie podpisania umowy w terminie 14 dni od losowania, przydział lokalu traci moc, a wyniki losowania stają się niewiążące. W świetle

§ 1 ust. 21 uchwały, lokale mieszkalne, których nie przydzielono w wyniku pierwszego lub kolejnego losowania i nie zawarto na nie umów najmu, zostaną według decyzji i wskazań Burmistrza co do poszczególnych lokali: przeznaczone do ponownego przydziału w drodze losowania albo przeznaczone do przydziału na ogólnie obowiązujących zasadach przydziału lokali komunalnych na terenie Gminy Ożarów Mazowiecki. W ocenie organu nadzoru losowanie nie może stanowić ani kryterium pierwszeństwa do zawarcia umowy najmu, ani zostać uznane za element procedury rozpatrywania i załatwiania wniosku o najem lokalu. Spełnienie przez osobę, wynikających z uchwały rady gminy kryteriów do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, powinno wiązać się z przyznaniem jej uprawnienia do zawarcia umowy najmu. Gmina ma obowiązek zaoferowania lokalu osobie spełniającej zasady ustalone na obszarze gminy, nawet w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lokalu nie przyjmie konkretnego, zaoferowanego jej lokalu. Osoba nie może przez to zostać pozbawiona prawa do najmu lokalu. Zatem osoba spełniająca kryteria do zawarcia umowy najmu, nie może zostać wykluczona przez losowanie.

Kwestionowana uchwała z jednej strony w sposób istotny narusza powołane wyżej przepisy u.o.p.l., z drugiej nie wypełnia delegacji z art. 21 ust. 3 tejże ustawy. Brak jest obligatoryjnych postanowień uchwały w zakresie: określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu oraz postanowień dotyczących zawarcia umowy najmu socjalnego tj. ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem socjalny lokalu, warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do zawarcia umowy najmu socjalnego, kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu oraz trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem socjalny lokalu. W uchwale nie uregulowano także: warunków 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, zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, ani warunków jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności oraz zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b u.o.p.l. W zakresie postanowień odnoszących się do trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali, uchwała nie uwzględnia również kwestii określenia sposobu poddania kontroli społecznej rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali.

Przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. w związku z art. 21 ust. 3 u.o.p.l. stanowi delegację do uchwalenia w formie aktu prawa miejscowego zasad wynajmowania lokali wchodzących

w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które stosowane są na całym jej obszarze. Zasady przyjęte w uchwale rady gminy powinny obejmować zatem wszystkie lokale znajdujące się w zasobie gminnym. Brak jest podstaw do różnicowania kryteriów przydziału lokali w zależności od lokalizacji, w której położony jest lokal, tak jak przyjęto w przedmiotowej uchwale.

Ponadto, nie ma podstaw do włączania do uchwały w sprawie zasad najmu lokali regulacji dotyczącej zbycia lokali. W § 2 uchwały przyjęto zasady zbycia lokali w drodze bezprzetargowej, z zastosowaniem bonifikaty. Zasadą, wynikającą z art. 37 ust. 1 u.g.n., jest sprzedawanie nieruchomości gminnych w drodze przetargu. Wszelkie wyjątki od przetargowego trybu zbywania nieruchomości muszą wynikać wprost z przepisów ustawy i nie można ich interpretować rozszerzająco (wyrok NSA z 4 stycznia 2022 r. sygn. akt I OSK 1715/20). Na podstawie art. 37 ust. 2 u.g.n. nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej m.in. jeżeli jest zbywana na rzecz osoby, której przysługuje pierwszeństwo w jej nabyciu stosownie do art. 34 u.g.n. W art. 34 u.g.n. ustawodawca wskazał przypadki pierwszeństwa w nabywaniu nieruchomości. Zgodnie z art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., pierwszeństwo nabycia nieruchomości przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony.

Tymczasem w § 2 uchwały Rada Miejska określiła zasady zbycia lokali mieszkalnych tylko w budynkach przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie. Lokale sprzedawane są bądź za jednorazową odpłatnością bądź na raty. W przypadku jednorazowej odpłatności, o której mowa w § 2 ust. 1 uchwały, wysokość przyznanej bonifikaty uzależniona jest od długości najmu lokalu mieszkalnego:

- w pierwszym roku od dnia zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego przez danego najemcę, nieruchomość lokalową sprzedaje się z bonifikatą w wysokości 45% od ceny rynkowej ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego;
- po upływie roku od dnia zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego przez danego najemcę, nieruchomość lokalową sprzedaje się z bonifikatą w wysokości 40% od ceny rynkowej ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego;
- po upływie 2 pełnych lat od dnia zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego przez danego najemcę, nieruchomość lokalową sprzedaje się z bonifikatą w wysokości 35% od ceny rynkowej ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Zgodnie z przyjętą w § 2 ust. 2 uchwały zasadą, lokale sprzedaje się na raty tylko w pierwszym roku od dnia zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego przez danego najemcę z bonifikatą w wysokości 25 % od ceny rynkowej ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego.

Przed wszystkim wyrażenie zgody przez radę gminy na sprzedaż lokali komunalnych nie jest kwestią, która winna zostać uregulowana w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Rada gminy wyraża zgodę na sprzedaż nieruchomości gminnych, w tym lokali komunalnych, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a u.s.g. i właściwych w sprawie przepisów u.g.n. Co do zasady pierwszeństwo nabycia nieruchomości, na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., przysługuje osobie, która jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. W art. 34 ust. 6 u.g.n. przewidziano dodatkowo, że rada gminy w drodze uchwały, może przyznać pierwszeństwo w nabywaniu lokali ich najemcom lub dzierżawcom, z wyłączeniem nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1 i art. 60 ust. 1. Jak wynika z wyroku NSA z dnia 12 grudnia 2019 r. sygn. akt I OSK 1101/19, skoro art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n. dotyczy wyłącznie osób będących najemcami lokali mieszkalnych, których najem zawarty został na czas nieoznaczony i którzy mają wynikające z ustawy pierwszeństwo w nabyciu wynajmowanych przez nich lokali (o ile gmina podejmie decyzję o ich sprzedaży), to art. 34 ust. 6 u.g.n. dotyczy – w przypadku lokali mieszkalnych wyłącznie najemców, którzy umowę najmu lokalu mieszkalnego zawarli na czas oznaczony. Zdaniem NSA tylko wobec najemców, których najem został zawarty na czas oznaczony – gmina, przyznając im uznaniowo pierwszeństwo w nabyciu wynajmowanych przez nich lokali, może uchwalić dodatkowe warunki, zawężające krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z prawa do nabycia lokalu w pierwszej kolejności. Wobec najemców na podstawie umów na czas nieoznaczony, którzy korzystają z pierwszeństwa ustawowego z art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., takich dodatkowych warunków gmina nie może stawiać. Gmina nie może bowiem ograniczyć w drodze uchwały prawa przyznanego ustawą.

Zaznaczam, że w chwili podjęcia uchwały lokale wymienione w uchwale nie są przedmiotem najmu, a treść uchwały nie precyzuje rodzaju najmu, uprawniającego do nabycia lokalu. Istotne dla oceny legalności kwestionowanej uchwały jest to, że jej postanowienia określają jedynie, iż rada gminy wyraża zgodę na sprzedaż lokali mieszkalnych w budynkach przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie, natomiast nie wskazują jakim najemcom lokale zostaną zbyte, tj. czy zbycie następuje na rzecz osób, z którymi najem został zawarty na czas oznaczony czy najemcami, którzy są stroną umowy na czas nieoznaczony. W sytuacji najmu na czas nieoznaczony najemca lokalu może skorzystać z ustawowego pierwszeństwa nabycia lokalu, natomiast w przypadku najmu na czas określony pierwszeństwo najmującego musi wynikać z odrębnej uchwały rady gminy. Stąd postanowienia § 2 uchwały, określające zasady pierwszeństwa sprzedaży przyszłym najemcom lokali przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie, w zależności od długości czasu najmowania przez nich lokalu

(maksymalnie do 3 lat od dnia zawarcia umowy najmu), jest sprzeczna z regulacją w zakresie pierwszeństwa nabywania nieruchomości gminnych wyrażoną w art. 34 u.g.n.

Jeśli gmina decyduje się na sprzedaż konkretnych nieruchomości to organ wykonawczy sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz lokali przeznaczonych do sprzedaży oraz zawiadamia każdego najemcę indywidualnie o przeznaczeniu lokalu do sprzedaży i o przysługującym mu pierwszeństwie w jego nabyciu. Należy zaznaczyć, że u.g.n. reguluje kwestię poinformowania najemców lokali na czas nieoznaczony o pierwszeństwie nabycia lokalu. Zgodnie z art. 34 ust. 4 u.g.n., w przypadku osób, które są najemcami lokalu na czas nieoznaczony, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia lokalu na podstawie przepisu art. 34 ust. 1 pkt 3 u.g.n., doręcza się zawiadomienie w formie pisemnej o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin na złożenie wniosku o nabycie lokalu, nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przepis ten jednocześnie stanowi, że przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Postanowienie § 2 ust. 11 uchwały, zgodnie z którym najemcy, powinni w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia o przeznaczeniu do sprzedaży lokalu, złożyć deklarację o chęci skorzystania z pierwszeństwa zakupu, stanowi zatem modyfikację powołanego wyżej art. 34 ust. 4 u.g.n.

Warto zauważyć, że przyznanie przez gminę bonifikaty przy sprzedaży lokali, odbywa się na zasadach wynikających z art. 68 ust. 1 pkt 7, ust. 1a i ust. 1b u.g.n. Uchwała rady gminy powinna określać w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Uchwała podejmowana na podstawie art. 68 ust. 1b u.g.n. stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości. Uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego reguluje w sposób generalny i abstrakcyjny warunki udzielania bonifikat oraz wysokość stawek procentowych, co oznacza, że postanowienia takiej uchwały mają zastosowanie do wszystkich podmiotów, które spełniają przesłanki w niej określone. Tymczasem w uchwale Nr XIII/119/25, w drodze aktu prawa miejscowego, przyjęto zasady przyznania bonifikaty tylko wobec najemców lokali mieszkalnych przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie. Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie zasad udzielania bonifikaty przy sprzedaży lokali wyłącznie wobec najemców lokali znajdujących się w konkretnych dwóch budynkach, należących do gminy, narusza zasadę równości prawa wobec pozostałych potencjalnych nabywców lokali gminnych, czyli art. 32 Konstytucji RP. Z zasady równości wynika, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Uchwała zawiera

korzystne rozwiązania skierowane tylko do najemców lokali, zlokalizowanych przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie. Uchwała nie spełnia przesłanek aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 68 ust. 1b u.g.n., ze względu na ograniczenie zasad udzielania bonifikat tylko do części zasobu Gminy, ani nie dotyczy indywidualnej nieruchomości, gdyż obejmuje wszystkie lokale znajdujące się w wymienionych w uchwale budynkach.

Ponadto nie mieści się w kompetencji rady gminy, wskazywanie w uchwale, która strona umowy sprzedaży ponosi koszty sądowe oraz notarialne związane ze sprzedażą lokalu, o czym stanowi § 2 ust. 6 kwestionowanej uchwały. Jak również poza delegacją ustawową jest ustalenie przyjęte w § 2 ust. 15 uchwały, że najemcy, którzy nie wykupili lokalu z wykorzystaniem ustawowego pierwszeństwa zakupu, nie będą mogli startować w przetargu na sprzedaż zajmowanego przez siebie lokalu.

Podsumowując powyższe, pomimo że przedmiotowa uchwała zawiera regulację w zakresie zasad wynajmowania lokali, to celem przyświecającym uchwałodawcy jest zbycie lokali komunalnych zlokalizowanych w budynkach przy ul. Fabrycznej 3 i ul. Fabrycznej 5 w Józefowie, w trybie bezprzetargowym i z zastosowaniem bonifikaty. Należy podkreślić, że o ile do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, to działalność uchwałodawcza organu stanowiącego gminy musi się mieścić w granicach wynikających z przepisów ustaw (delegacji ustawowej). W przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem wielu przepisów zarówno u.o.p.l. jak i u.g.n.

Organ nadzoru podczas badania uchwały rozważał również zastosowanie w sprawie przepisów ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440, z późn.zm.), ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 304, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2024 r. poz. 506), jednak przyjęta w uchwale Nr XIII/119/25 regulacja nie mieści się w delegacji żadnej z wymienionych wyżej ustaw.

Na marginesie organ nadzoru wskazuje, że - jak wynika z uzasadnienia do uchwały - wprowadzone zasady najmu mają na celu umożliwienie sprzedaży lokali mieszkańcom Gminy Ożarów Mazowiecki, którzy z jednej strony nie spełniają ogólnie obowiązujących kryteriów przydziału lokalu komunalnego z uwagi na m.in. zbyt wysokie dochody, a z drugiej strony nie posiadają wystarczających środków na zakup mieszkania w warunkach w pełni rynkowych. Przyjęcie rozwiązania, w którym lokale te przed wykupem są pierwotnie przedmiotem najmu,

miało pozwolić Gminie Ożarów Mazowiecki na sprzedaż w trybie bezprzetargowym. Celem najmu miało być zatem doprowadzenie do zbycia lokali na rzecz wylosowanych osób, bez przetargu i z bonifikatą. Gmina ma pełną świadomość, iż sprzedaż lokali bezpośrednio po wybudowaniu zgodnie z u.g.n. musiałaby nastąpić w drodze przetargu nieograniczonego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/