

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
44-101 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2  
WYDZIAŁ IV  
tel. (32) 238-98-30

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE  
Biuro Podawcze

List polecony  
Data wpływu 28-09-2015

Liczba zał. 6/11  
UM-546622/2015

Dnia 24 września 2015 r.  
Sygn. akt IV SA/GI 28/14

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sąd

data wpływu 29.09.2015  
UM-.....

Rada Miejska w Gliwicach  
ul. Zwycięstwa 21  
44-100 Gliwice

### DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWROT AKT

W wykonaniu zarządzenia z dnia 21 września 2015 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 5 listopada 2014 r. ze stwierdzeniem daty jego prawomocności i uzasadnieniem w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednocześnie zwraca akta administracyjne nr XXII/723/2009.

ST. SEKRETARZ SĄDOWY  
Aniela Bogdanowicz

#### Załączniki:

1. odpis orzeczenia,
2. akta administracyjne (1 plik)

p. Stradomska - a/a uchwała  
- BIP  
- ZGM  
29 WRZ 2015

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym :

Przewodniczący	Sędzia NSA Tadeusz Michalik (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kozicka Sędzia WSA Stanisław Nitecki
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 listopada 2014 r.  
sprawy ze skargi Rzecznika Prawa Obywatelskich  
na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach  
z dnia 19 lutego 2009 r. nr XXII/723/2009  
w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego  
zasobu miasta

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Arkadiusz Kmiecik

p. Stradomska - a/a uchwały  
- BIP  
- ZGM

19 WRZ 2015

Wyrok z dnia 5. 11. 2014 r. sygn. akt IV SA/GI 28/14  
Postanowienie jest prawomocny(e) od dnia 19 maja 2015

Sędzia

w załączeniu  
§ 3 ust. 1.  
zaskarżonej  
uchwały

## UZASADNIENIE

W dniu 19 lutego 2009 r. Rada Miejska w Gliwicach podjęła uchwałę Nr XXII/723/2009 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice. Uchwała ta została następnie zmieniona uchwałą Nr XXII/447/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 23 sierpnia 2012r. w sprawie zmian w uchwale Rady Miejskiej w Gliwicach Nr XXII/723/2009 z dnia 19 lutego 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice. Jednolity tekst uchwały Nr XXII/723/2009 został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2013r. poz.5746.

Jako podstawę prawną uchwały wskazane zostały przepisy 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 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.) oraz art. 40 ust. 1, art.41 ust. 1 i art.42 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Działając na podstawie art. 50 § 1 oraz art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012r., poz. 270 ze zm.) Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył uchwałę Nr XXII/723/2009 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 19 lutego 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice (Dz. Urz. Woj. Śląsk, z 2013r. poz.5746) w całości wnosząc o stwierdzenie jej nieważności.

Zaskarżonej uchwale zarzucił:

- naruszenie 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 2005 r., Nr 31, poz. 266 ze zm.),
- w odniesieniu do § 3 ust. 1 - naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów (...), art. 7 i art. 32 Konstytucji RP,

- w odniesieniu do § 26 ust. 1 - naruszenie art. 7 ust. 1 oraz art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), art. 7 i art. 32 Konstytucji RP.

W uzasadnieniu skargi wskazano, że w myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), rada gminy uchwała:

- 1) wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy;
- 2) 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.

Podkreślono, iż 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 w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu;
- 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
- 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego;
- 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;

- 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;
- 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
- 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

W opinii skarżącego - analiza treści przytoczonego powyżej przepisu art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) prowadzi do wniosku, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zawarty w przepisie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) zwrot "w szczególności" nakazuje obligatoryjne uwzględnienie w uchwale wszystkich elementów wymienionych w pkt 1-7. Podkreślono przy tym, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowany jest pogląd, że katalog przesłanek wymienionych art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) ma charakter otwarty, co oznacza, że rada gminy może zamieścić w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy jeszcze inne, dodatkowe regulacje związane z najmem. Jednak przede wszystkim uchwała taka winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie zagadnienia wymienione w tym upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 kwietnia 2012 r. sygn. akt III SA/Kr 398/11; LEX nr 1146048; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 15 grudnia 2010 r. sygn. akt II SA/Sz 790/10, Lex nr 754946; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 14 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/Go 791/12, Lex nr 1249009).

W tej mierze wskazano, że zastrzeżenia Rzecznika budzi brak uregulowania w uchwale Nr XXII/723/2009 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 19 lutego 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice kwestii wskazanej w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie

praw lokatorów (...), tj. warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Pod pojęciem „warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy” rozumie się warunki faktyczne zamieszkiwania (powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu itp.), które uprawniają mieszkańca wspólnoty samorządowej do ubiegania się o lokal komunalny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 września 2011 r. sygn. akt I OSK 1126/11, LEX nr 1068370). Ustawodawca w ręce rad gmin oddał samodzielne ustalenie tych warunków; sama ustawa takich warunków szczegółowo nie formułuje. W ocenie Rzecznika brak jest podstaw do uznania, że element ten został wyczerpany w § 11 uchwały, który reguluje warunki zamiany lokalu z wynajmującym, bowiem obowiązek uregulowania w uchwale warunków dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wynika z art.21 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Stąd też w opinii skarżącego pominięcie przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji, określonych w art. 21 ust. 3 ustawy skutkuje brakiem pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. W tej mierze skarżący przywołał wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 lutego 2008 r. sygn. akt II SA/Op 305/07 (Lex nr 357471).

Zdaniem Rzecznika, brak uregulowania w uchwale warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, powoduje w konsekwencji, że nie zawiera ona wszystkich obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 21 ust. 3 pkt 1-7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), a tym samym nie wypełnia w sposób właściwy delegacji do wydania uchwały zawartej w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, której konkretyzację stanowi wspomniany art. 21 ust. 3 ustawy. Stąd też – w opinii skarżącego - niewypełnienie przez zaskarżoną uchwałę zakresu regulacji określonej w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) uzasadnia zaskarżenie uchwały w całości, pomimo ujęcia w niej pozostałych kwestii wymienionych w tym przepisie.

Nadto w ocenie Rzecznika § 3 ust. 1 uchwały Nr XXII/723/2009 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 19 lutego 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali

wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice jest niezgodny z przepisami Konstytucji RP oraz z innymi przepisami rangi ustawowej.

W tej mierze wskazano, iż stosownie do postanowień § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały: Lokale mieszkalne oddawane są w najem członkom wspólnoty samorządowej Miasta Gliwice oraz osobom określonym w § 5 pkt 2 uchwały, którzy nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego. Podniesiono, że 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 socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Co do zasady 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.

Zauważono, że katalog spraw i 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. Zatem, określając krąg osób uprawnionych do uzyskania lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, rada gminy musi pamiętać, by nie wprowadzać do uchwały zapisów o charakterze dyskryminującym pewne grupy mieszkańców, poza zakresem określonym w ustawie.

Podkreślono, że 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 zauważono, iż 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 w ocenie Rzecznika wywodzić z faktu, że zawarte w art. 21 ust. 3 wyliczenie ma charakter otwarty.

Ponownie zaakcentowano, że 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 zawężać granic tego obowiązku. W tej mierze podkreślono, iż 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2012r. sygn. akt II SA/G1 827/11, Lex nr 1165461; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim 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 2009r. sygn. akt II SA/Op 93/09, Lex nr 514987, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 listopada 2004r. sygn. akt OSK 883/04, Lex nr 164541).

Podkreślono, że w myśl art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1. Ustawodawca zdecydował zatem o wymogu braku tytułu prawnego do lokalu jedynie w zakresie lokali socjalnych. Należy podkreślić, że brak jest takiego wymogu w stosunku do innych lokali znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy, a niebędących lokalami socjalnymi. Kwestionowany zapis uchwały odnosi się natomiast do lokali



komunalnych w ogólności. Świadczy o tym także sam fakt umieszczenia § 3 ust. 1 w rozdziale II ww. uchwały pt. „Podmiotowy zakres najmu” . Skoro brak jest w tym zakresie rozróżnienia w uchwale na lokale i lokale socjalne należy przyjąć, że Rada Miejska w Gliwicach chciała tym przepisem objąć cały mieszkaniowy zasób gminy, a nie tylko lokale socjalne.

Dalej skarżący stwierdził, że samo posiadanie tytułu prawnego do lokalu lub budynku mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie członka wspólnoty samorządowej przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym bądź faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Wielokrotnie zdarza się, że lokal (dom), co do którego dana osoba ma tytuł prawny, nie nadaje się w ogóle do zamieszkania. W takiej sytuacji, zdaniem Rzecznika, bezpodstawne jest arbitralne - automatyczne pozbawienie pomocy mieszkaniowej ze strony gminy, bez zbadania, czy wnioskodawca może zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe w lokalu lub budynku, do którego posiada tytuł prawny. Stąd też, rada gminy nie może więc postanowić, że prawo najmu przysługuje osobie, która nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu, gdyż norma taka wprowadza modyfikację znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Uzależnienie możliwości wynajmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, który nie jest lokalem socjalnym, od braku tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego, jest niedopuszczalne. Tylko bowiem w przypadku lokalu socjalnego ustawowym kryterium uzyskania prawa najmu jest brak tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzono, że wymóg braku tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego mógłby być zamieszczony w uchwale Rady Miejskiej w Gliwicach jedynie w stosunku do osób ubiegających się o wynajem lokali socjalnych, a nie każdego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ponieważ jednak odnosi się on do wszystkich kategorii lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice, zaskarżony przepis w zakresie, w jakim przewiduje taki wymóg, jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust.1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Zwrócono również uwagę, że w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych odmowa wynajęcia mieszkania komunalnego z uwagi na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, nie znajduje uzasadnienia w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Stąd też, zaskarżony przepis uchwały Rady Miejskiej w Gliwicach 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 (...), gdyż prowadzi do wyłączenia określonej grupy członków wspólnoty samorządowej, z możliwości uzyskania mieszkania komunalnego, choćby nawet osoby te miały niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i posiadały niskie dochody. Nadto podniesiono, że samodzielne wprowadzanie innych kryteriów niż dochodowe i związane z niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi prowadzące w praktyce do wyłączenia określonych grup mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o pomoc mieszkaniową należy ponadto rozpatrywać w kategorii dyskryminacji mieszkańców gminy, co stanowi naruszenie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP.

Następnie wskazano, iż zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich budzi również uregulowanie zawarte w § 26 uchwały Nr XXII/723/2009 Rady Miejskiej w Gliwicach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice. Zgodnie z brzmieniem tej regulacji: Lokale o powierzchni użytkowej powyżej 80 m<sup>2</sup> oraz lokale znajdujące się w obrębie ulic Dolnych Wałów - numery nieparzyste i Górnych Wałów - numery parzyste (tzw. „Starówka”) oraz przy ulicy Zwycięstwa, usytuowane w budynkach pozostających w tymczasowym zarządzie, oddawane będą w najem w drodze przetargu na wysokość czynszu wolnego. Stosownie do postanowień § 26 ust. 2 uchwały: Wysokość czynszu wolnego ustalana będzie w drodze przetargu nieograniczonego na najem lokalu, na podstawie Regulaminu określonego przez Prezydenta Miasta w drodze Zarządzenia.

W opinii skarżącego - wykładnia przytoczonej powyżej regulacji prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w Gliwicach dopuściła możliwość kształtowania wysokości czynszu w mieszkaniach wchodzących w skład mieszkaniowego

zasobu gminy w drodze przetargu publicznego - nieograniczonego. Ostateczna wysokość czynszu została uzależniona od wyniku przetargu.

W tej mierze wskazano, że stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową a w szczególności:

- 1) położenia budynku;
- 2) położenia lokalu w budynku;
- 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu;
- 4) ogólnego stanu technicznego budynku.

Intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) było, aby czynsz najmu lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego był ściśle powiązany z aktualną wartością użytkową przedmiotu najmu, jako świadczenie ekwiwalentne do świadczenia wynajmującego, tj. udostępnienia najemcy lokalu mieszkalnego w określonym stanie technicznym. Ustawodawca wprowadził tutaj zasadę ustalania wysokości stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej z uwzględnieniem czynników mających wpływ na jej wysokość, a także wskazał te spośród nich, które uznał za bezwzględnie obowiązujące. Ponadto, zgodnie z art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), jeżeli właścicielem nieruchomości jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy ustala organ wykonawczy tej jednostki, na podstawie uchwały rady gminy, określającej zasady polityki czynszowej, uwzględniając czynniki podwyższające lub obniżające ich wartość użytkową - wskazane w art. 7 ustawy.

Zauważono, że ustalenie czynszu za najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w drodze przetargu publicznego uniemożliwia jednoczesne uwzględnienie czynników podwyższających lub obniżających jego wysokość. W takiej bowiem sytuacji wysokość czynszu zostaje uzależniona jedynie od możliwości nabywczych uczestników przetargu. Nadto, stosowanie

kwestionowanego zapisu uchwały, zezwalającego na oddanie w najem wskazanych w nim lokali w drodze przetargu na wysokość czynszu wolnego, może doprowadzić do sytuacji, w których najemcami takich mieszkań zostałyby osoby o dobrej, lub bardzo dobrej sytuacji materialnej, których stan majątkowy pozwala na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku. Natomiast z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) wynika, że gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. A zatem krąg osób, którym gmina może przyznawać lokale z prowadzonego przez nią zasobu mieszkaniowego ogranicza się do osób o niskich dochodach. Wprowadzenie w kwestionowanej regulacji możliwości oddania lokalu w najem w drodze przetargu może doprowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć, wbrew intencji ustawodawcy, osoba spoza kręgu osób o niskich dochodach.

Podkreślono, iż jakkolwiek ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) upoważnił radę gminy do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które powinny zawierać między innymi kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>, to jednak z żadnego postanowienia ustawy nie wynika, by lokale te miały znaleźć się poza mieszkaniowym zasobem gminy. W tej mierze podniesiono, że w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty został pogląd o niedopuszczalności przetargowego trybu kształtowania wysokości czynszów w mieszkaniach komunalnych.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, § 26 uchwały został wydany z naruszeniem przepisu art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), w którym ustawodawca wprowadził zasadę ustalenia wysokości czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej z uwzględnieniem czynników mających wpływ na jej wysokość, a także wskazał te spośród nich, które uznał za bezwzględnie obowiązujące. Oddawanie w najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w drodze przetargu na wysokość czynszu wolnego uniemożliwia, aby stawka czynszu najmu takiego lokalu - ustalona w drodze przetargu publicznego - uwzględniała czynniki wymagane w art. 7 ust. 1 ustawy, a ponadto

faworyzuje osoby o lepszej sytuacji majątkowej, co jest niezgodne z art. 4 ust.2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), oraz narusza art. 32 Konstytucji RP.

W związku z tym – w opinii strony skarżącej - należy również uznać, że uchwała Rady Miejskiej w Gliwicach 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.

Na zakończenie wskazano, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Gliwicach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice stanowi akt prawa miejscowego, gdyż zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ustanowione przez ustawowo określony organ administracji publicznej, co uprawnia Rzecznika Praw Obywatelskich do jej zaskarżenia w każdym czasie, zgodnie z art. 53 § 3 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W odpowiedzi na skargę Gmina Gliwice wniosła o jej oddalenie wskazując, że nie podziela poglądu, iż zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem lub też miałyby zawierać regulacje dyskryminujące pewne grupy mieszkańców.

W uzasadnieniu wskazano, że zaskarżona uchwała jest, zdaniem Gminy Gliwice, zgodna z prawem. Odpowiada też zasadom słuszności i czyni zadość postulatowi zapewniania podstawowych potrzeb społeczności lokalnej. Nie jest też sprzeczna z Konstytucją.

W pierwszej kolejności podniesiono, iż Rzecznik zaskarżył w całości przedmiotową uchwałę, gdy tymczasem jego uwagi i zastrzeżenia dotyczą

jedynie wskazanych regulacji. Nie sposób zatem podzielić pogląd, iż nawet gdyby poszczególne regulacje nie były zgodne z prawem, nieważności miałyby podlegać cała uchwała. Taka kwalifikacja oznaczałaby, iż z obrotu prawnego usunięty zostałby akt o niebagatelnym znaczeniu dla społeczności lokalnej Miasta Gliwice. Szkodliwe skutki takiego rozstrzygnięcia byłyby trudne do oszacowania.

Odnosząc się do zarzutów skargi, podniesiono, co następuje. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W myśl ust. 2 tego przepisu gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Wykonując dyspozycję art. 21 ust. 1 pkt. 2 tej ustawy, Rada Miejska w Gliwicach uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice, wskazując w ich § 3 ust. 1 jako przesłankę, brak posiadania tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego. Tym samym organ uchwałodawczy Gminy Gliwice starał się wypełnić wymagania ustawowe przez bliższe określenie, od strony negatywnej, zakresu pojęcia posiadania zapewnionych potrzeb mieszkaniowych. Przyjęto bowiem założenie aksjologiczne, iż dla praktycznego zbadania posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych najbardziej trafnym jest ustalenie, czy wnioskodawca - członek wspólnoty samorządowej posiada tytuł prawny do lokalu lub budynku. Krytyka takiego ujęcia, zaprezentowana w wystąpieniach Rzecznika, choć oparta na lingwistycznej wykładni prowadzi jednak do następujących wniosków. Zauważono, że wprawdzie w istocie nie są to pojęcia dokładnie identyczne co do zakresów, jednakże, jak wskazano wyżej, obecne brzmienie § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały jest wynikiem poszukiwania praktycznego, dającego się ustalić empirycznie kryterium badania posiadania spełnionych potrzeb mieszkaniowych. Innymi słowy jest to próba ustalenia - w procesie ustalania kręgu uprawnionych - czy spełniona jest przesłanka posiadania zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Co więcej, regulując w taki sposób przesłanki upoważniające do ubiegania się o możliwość wynajęcia lokalu z zasobu gminnego, nawiązała Rada Miejska w Gliwicach do przesłanek określonych w

art. 11 ust. 3 pkt. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z tym przepisem, właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. Skoro zatem ustawodawca umożliwił wypowiedzenie umowy w sytuacji przysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu, to prakseologicznie nieuzasadnionym byłoby pominięcie tej kwestii już na etapie przyznawania uprawnienia do wynajęcia lokalu. Prowadziłoby bowiem do sytuacji, że określoną osobę zakwalifikowano do najmu lokalu po to, aby umowę jej wypowiedzieć w trybie wyżej wskazanym.

W opinii Gminy Gliwice, nie bez znaczenia wydaje się w tym kontekście także norma naczelną, jaką ustawodawca konstytucyjny wykreował obowiązek władz publicznych zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Zgodnie z przepisem art. 75 ust. 1 Konstytucji, władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Już bliższa analiza tego przepisu wskazuje, iż Konstytucja wyraźnie łączy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych z przeciwdziałaniem bezdomności. Wskazano, że bezdomność jest brakiem tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego. W każdym zaś razie trudno uznać za bezdomnego właściciela lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której mieszka. Zauważono, że uderza też jednoznaczna antynomia, jaką kreuje wskazany przepis Konstytucji między stanem bezdomności, a właśnie posiadaniem własnego mieszkania. Nadmieniono, iż w literaturze podaje się, że przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie szeroko rozumianego prawa do mieszkania zawierają przede wszystkim tzw. normy programowe (tak: Krystyna Krzekotowska, Jerzy Krzekotowski [w:] UWAGI DO PROJEKTU ZAŁOŻEŃ NOWELIZACJI USTAWY O OCHRONIE PRAW LOKATORÓW I INNYCH USTAW). Z art. 75 ust. 1 Konstytucji wynika, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności,

wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Z art. 75 ust. 2 wynika ponadto, że ochronę praw lokatorów określa ustawa. A zatem przepisy ustawy winny być także wykładane z uwzględnieniem normy programowej, zawartej w ustawie zasadniczej, jaką jest Konstytucja. W konkluzji zatem, wskazano, iż takie były motywy, jakimi kierowała się Rada Miejska w Gliwicach w przedmiotowej uchwale łącząc przesłanki z ustawy o ochronie praw lokatorów z brakiem tytułu prawnego do innego lokalu.

Zauważono, iż niezależnie od powyższego, doświadczenie spraw prowadzonych na gruncie obowiązującej uchwały, nakazuje również zwrócić uwagę na inne kwestie. Niejednokrotnie, w toku prac zespołu ds. mieszkaniowych, jak i kwestii rozstrzyganych przez przedstawicieli Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Gliwicach (jednostki budżetowej Gminy Gliwice) pojawiają się sprawy o charakterze spornym, wymykające się jednoznacznej ocenie prawnej i kwalifikacjom określonym w ustawie o ochronie praw lokatorów i Uchwale nr XXII/723/2009 z dnia 19 lutego 2009 r. W takich przypadkach, każdorazowo badane są, pod kątem zasad współżycia społecznego, kwestie posiadania zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a zatem nie dochodzi do automatycznego odrzucania wniosków, bez rozpatrzenia całokształtu okoliczności sprawy.

Odnosząc się natomiast do drugiego ze wskazanych zarzutów, zwrócono uwagę, iż Rzecznik podniósł, że jego zastrzeżenia budzi regulacja § 11 Uchwały. Przepis ten reguluje warunki zamiany lokalu z wynajmującym. Jak wskazał Rzecznik, cytując m. in. tezy wyroku NSA z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt: I OSK 1126/11, jego zdaniem pod pojęciem „warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy” rozumieć należy warunki faktyczne zamieszkiwania, które uprawniają mieszkańca wspólnoty samorządowej do ubiegania się o lokal komunalny. Zdaniem Gminy Gliwice, zaskarżona uchwała zawiera pełną regulację również w tym zakresie. W każdym zaś razie -w ramach udzielonej autonomii - Rada Miejska w Gliwicach dokonała regulacji kwestii określonych w art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów, w tym określonych w art. 21 ust. 3 pkt. 2 oraz pkt. 4 tejże ustawy. Godzi się bowiem zwrócić uwagę, iż w § 6 zaskarżonej uchwały szeroko uregulowano także problematykę



zapewniania lokali zamiennych. A zatem zarzut, iż w uchwale regulacji takiej nie ma, jest chybiony. Na marginesie podniesiono, iż brak jest podstaw jurydycznych, zwłaszcza w świetle zasad wykładni językowej i zasad semantyki języka polskiego, by pojęciu „warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy” nadawać jedynie treść zaproponowaną w skardze i temu pojęciu nie musi odpowiadać co do zakresu tylko i wyłącznie określenie „warunków uprawniających do ubiegania się o lokal komunalny”.

Podkreślono, że przedmiotowa uchwała RM w Gliwicach nr XXII/723/2009 z dnia 19 lutego 2009 r. przesłana została organowi nadzoru - Wojewodzie Śląskiemu przed jej opublikowaniem, a organ nadzoru nie wytknął Radzie Miejskiej żadnego uchybienia przy projektowaniu i uchwalaniu tegoż aktu prawnego, co oznacza to, iż przyjął jego zgodność z prawem.

Podkreślono nadto, że kierując się dobrem społeczności lokalnej, jak i potrzebą zapewnienia zgodności przepisów prawa miejscowego z regulacjami rangi ustawowej oraz oczekiwaniami tak ważnego dla demokratycznego państwa prawa organu, jakim jest Rzecznik Praw Obywatelskich, Gmina Gliwice zwróciła się w toku wymiany korespondencji do Rzecznika o wskazanie przykładów takich regulacji, jakie pozwolą w sposób satysfakcjonujący dokonać regulacji omawianej przez Rzecznika materii. Jednakże Rzecznik Praw Obywatelskich nie wskazał takich rozwiązań, które byłyby dla niego satysfakcjonujące.

Co do zaskarżonej regulacji § 26 uchwały dotyczącej możliwości oddawania w najem niektórych lokali w drodze przetargu na wysokość czynszu wolnego wskazano, że taki zarzut jest prawdopodobnie wynikiem niezrozumienia wskazanej regulacji. Otóż z jego literalnej treści wynika, iż dotyczy ten przepis jedynie lokali położonych w niektórych strefach miasta, a przy tym - iż dotyczy tylko i wyłącznie lokali znajdujących się w tymczasowym zarządzie Gminy Gliwice. Ta regulacja nie odnosi się więc do lokali wchodzących w skład zasobu gminnego. Zauważono, iż w innej części swojej skargi podał Rzecznik, iż jego zdaniem możliwe jest zawarcie w uchwale dodatkowych regulacji. Nie jest zrozumiałe dlaczego kwestionuje w dalszej części skargi właśnie tę regulację. Wyjaśniono, iż § 26 Uchwały dotyczy lokali o dużej powierzchni, położonych w najbardziej eksponowanych częściach Miasta. Gmina Gliwice, nie będąc ich właścicielem, nie może swobodnie nimi dysponować. W szczególności nie może

ich zbywać. Jedyną więc gwarancją prawidłowego zachowania ich substancji jest oddawanie ich w najem na podstawie przetargu. Niezrozumiałym jest dla Gminy Gliwice dlaczego Rzecznik łączy tę regulację z innymi obowiązkami gmin: dostarczania lokali socjalnych, lokali zamiennych a także zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach. Oddanie w najem takich lokali jako lokale socjalne, czy lokale zamienne byłoby wręcz nieracjonalne i świadczyłoby o niegospodarności władz gminnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Z zasady, iż sąd administracyjny ocenia zgodność z prawem, wynika konsekwencja co do tego, iż sąd ten bada prawidłowość zastosowania przepisów prawa w odniesieniu do istniejącego w sprawie stanu faktycznego oraz trafność wykładni tych przepisów.

Sprawując taką kontrolę legalności, zgodnie z art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270), zwanej dalej ustawą, sąd administracyjny nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną. Wynika z tego, że sąd administracyjny może wydać orzeczenie innej treści niż to, o które wnosili skarżący (brak związania wnioskami skargi).

Na zasadzie art. 147 § 1 pkt 1 ustawy sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnośnie aktów organów gmin przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594), stosownie do którego nieważna jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia

prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde "istotne naruszenie prawa" aktem organów gmin oznacza ich nieważność (por. Tadeusz Woś "Postępowanie sądownoadministracyjne", Wyd. Prawnicze LexisNexis, W-wa 2004 r., str. 310).

Do istotnych naruszeń prawa skutkujących nieważnością uchwały organu samorządu terytorialnego należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W pierwszym rzędzie wskazać przyjdzie, że zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), 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.

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 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>.

Z powyższego wynika, że ustawodawca w przepisie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) określił materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Bez najmniejszych ku temu wątpliwości zamieszczony w przepisie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) zwrot "w szczególności" nakazuje obligatoryjne uwzględnienie w uchwale wszystkich elementów wymienionych w pkt 1-7. Oznacza to, że przede wszystkim uchwała taka winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie zagadnienia wymienione w tym upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do indywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej.

Przez określenie zawarte w art. 21 ust 3 pkt. 2 omawianej ustawy, a więc „warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy” rozumieć należy, warunki faktyczne zamieszkiwania (powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu itp.), które uprawniają mieszkańca wspólnoty samorządowej do ubiegania się o lokal komunalny. Ustawodawca bowiem w ręce rad gmin oddał samodzielne ustalenie tych warunków, a sama ustawa takich warunków szczegółowo nie formułuje.

Trafnie zatem, zastrzeżenia skarżącego Rzecznika budzi brak uregulowania w uchwale Nr XXII/723/2009 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 19 lutego 2009r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice kwestii wskazanej w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), tj. warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy.

Prawidłowo również Rzecznik uznał, iż brak jest podstaw do uznania, że element ten został wyczerpany w § 11 uchwały, który reguluje warunki zamiany lokalu z wynajmującym, bowiem obowiązek uregulowania w uchwale warunków dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy wynika z art.21 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Konsekwencją pominięcia przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji, określonych w art. 21 ust. 3 ustawy skutkuje brakiem pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały.

Innymi słowy - brak uregulowania w uchwale warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, powoduje w konsekwencji, że nie zawiera ona wszystkich obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 21 ust. 3 pkt 1-7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), a tym samym nie wypełnia w sposób właściwy delegacji do wydania uchwały zawartej w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, której konkretyzację stanowi wspomniany art. 21 ust. 3 ustawy.

Stąd też, już z przedstawionych wyżej względów należało uznać, że zaskarżona uchwała, która nie zawiera niezbędnych uregulowań określonych ustawą o ochronie praw lokatorów, obarczona jest wadami skutkującymi stwierdzeniem jej nieważności.

Co do drugiej podnoszonej przez skarżącego kwestii należy zauważyć, co następuje:

Stosownie do postanowień § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały: Lokale mieszkalne oddawane są w najem członkom wspólnoty samorządowej Miasta Gliwice oraz osobom określonym w § 5 pkt 2 uchwały, którzy nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego.

Z art. 4 ust. 2 omawianej ustawy wynika, że gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne 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. Określając krąg osób uprawnionych do uzyskania lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy,

rada gminy nie może wprowadzać do uchwały zapisów o charakterze dyskryminującym pewne grupy mieszkańców, poza zakresem określonym w ustawie.

Stąd też, 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. 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. Przeto 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 zawężać granic tego obowiązku.

Po myśli art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1.

Z powyższego wynika, że ustawodawca zdecydował o wymogu braku tytułu prawnego do lokalu tylko i wyłącznie w zakresie lokali socjalnych, a co za tym idzie brak jest takiego wymogu w stosunku do innych lokali znajdujących się w mieszkaniowym zasobie gminy, a niebędących lokalami socjalnymi. Kwestionowany zapis uchwały odnosi się natomiast do lokali komunalnych w ogólności. Trafnie wskazała strona skarżąca, iż zaświadcza o tym także fakt umieszczenia § 3 ust. 1 w rozdziale II ww. uchwały pt. „Podmiotowy zakres najmu” ,a stąd też, skoro brak jest w tym zakresie rozróżnienia w uchwale na lokale i lokale socjalne należy przyjąć, że Rada Miejska w Gliwicach chciała tym przepisem objąć cały mieszkaniowy zasób gminy, a nie tylko lokale socjalne.

Trafnie też stwierdzono w skardze, że samo posiadanie tytułu prawnego do lokalu lub budynku mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie członka wspólnoty samorządowej przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym bądź faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Wielokrotnie zdarza się, że lokal (dom), co do którego dana osoba ma tytuł prawny, nie nadaje się w ogóle do zamieszkania.

Z powyższego wynika, że rada gminy nie może postanowić, że prawo najmu przysługuje osobie, która nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu, gdyż norma taka wprowadza modyfikację znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych z art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Uzależnienie możliwości wynajmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, który nie jest lokalem socjalnym, od braku tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego, jest niedopuszczalne. Tylko bowiem w przypadku lokalu socjalnego ustawowym kryterium uzyskania prawa najmu jest brak tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego.

Ponieważ jednak omawiany obecnie zapis uchwały odnosi się on do wszystkich kategorii lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice, zaskarżony przepis w zakresie, w jakim przewiduje taki wymóg, jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust.1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Prawidłowa zatem jawi się konstatacja skarżącego, iż samodzielne wprowadzanie innych kryteriów niż dochodowe i związane z niezaspokojonymi potrzebami mieszkaniowymi prowadzące w praktyce do wyłączenia określonych grup mieszkańców gminy z możliwości ubiegania się o pomoc mieszkaniową należy ponadto rozpatrywać w kategorii dyskryminacji mieszkańców gminy, co stanowi naruszenie zasady równości wynikającej z art. 32 Konstytucji RP.

Innymi słowy niedopuszczalne, jak to wyjaśniono powyżej, wyłączenie a priori z kręgu osób, które mogą ubiegać się o najem lokalu (każdego, nie tylko socjalnego) osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu, niezależnie od ich rzeczywistej sytuacji dochodowej i warunków zamieszkiwania.

W tym miejscu godzi się wskazać, że chybione jest powoływanie się przez Gminę Gliwice w odpowiedzi na skargę na zapis art. 11 ust. 3 pkt. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z tym przepisem, właściciel lokalu, w którym czynsz jest niższy niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku, może wypowiedzieć stosunek najmu z zachowaniem miesięcznego terminu wypowiedzenia, na koniec miesiąca kalendarzowego, osobie, której przysługuje tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, a lokator może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. Omawiając ten przepis Gmina Gliwice nie zauważyła fundamentalnej kwestii, że dotyczy on nie tylko osoby która ma tytuł prawny do lokalu, ale w sposób jasny zastrzega, że chodzi o sytuację, kiedy osoba ta może używać tego lokalu, jeżeli lokal ten spełnia warunki przewidziane dla lokalu zamiennego. Stąd też oczywistym jest, że przepis ten nie dotyczy osób mających tytuł prawny do innego lokalu położonego w tej samej miejscowości, którego lokator nie może używać, a lokal ten nie spełnia warunków przewidzianych dla lokalu zamiennego.

Co do ostatniej podniesionej w skardze kwestii - zaskarżonej regulacji § 26 uchwały dotyczącej możliwości oddawania w najem niektórych lokali w drodze przetargu na wysokość czynszu wolnego należy podzielić stanowisko prezentowane przez Gminę Gliwice. Z literalnej treści tego przepisu wynika jednoznacznie, iż dotyczy on jedynie lokali położonych w niektórych strefach miasta, a przy tym – co najistotniejsze - dotyczy tylko i wyłącznie lokali znajdujących się w tymczasowym zarządzie Gminy Gliwice. Przeto w sytuacji, gdy regulacja ta nie odnosi się do lokali wchodzących w skład zasobu gminnego, zarzuty skarżącego w tej mierze należy uznać za nietrafne.

W konsekwencji powyższych uwag w myśl art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi obowiązany był stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Stwierdzając nieważność zaskarżonej uchwały, Sąd nie orzekł o wstrzymaniu jej wykonania (art. 152 p.p.s.a) wychodząc z założenia, że wstrzymanie wykonania nie może dotyczyć przepisów prawa miejscowego, które weszły w życie. W tej materii skład orzekający podziela pogląd wyrażony w uchwale składu siedmiu



**Sygn. akt IV SA/GI 28/14**

sędziów NSA z dnia 15 maja 2000 r., sygn. OPS 1/00 (ONSA z 2000 r., Nr 4, poz. 134), zgodnie z którym nie jest dopuszczalne wstrzymanie wykonania aktów organów samorządu terytorialnego stanowiących przepisy powszechnie obowiązujące, ponieważ wykonanie aktu normatywnego polega w istocie na wprowadzeniu tego aktu w życie. Jeżeli więc akt zawierający przepisy prawa miejscowego wszedł w życie, to stał się obowiązującym prawem i nie może być mowy o wstrzymaniu jego wykonania.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem  
**ST. SEKRETARZ SĄDOWY**

Arkadiusz Kmiecik



Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Gliwicach  
44-100 Gliwice, ul. Wyszyńskiego 2  
WYDZIAŁ IV  
tel. (32) 238-98-30

Dnia 23 maja 2014 r.  
Sygn. akt IV SA/GI 638/13

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

URZĄD MIEJSKI - GLIWICE  
Biuro Podawcze

List polecony

Data wpływu 27-05-2014



Liczba znaków

UM-295689/2014

Rada Miejska w Gliwicach  
ul. Zwycięstwa 21  
44 - 100 Gliwice

Urząd Miejski w Gliwicach  
Sekretariat Biura Prezydenta  
Miasta i Rady Miejskiej

data  
wpływu

27. 05. 2014

### DORĘCZENIE PRAWOMOCNEGO ORZECZENIA I ZWRÓT AKT

W wykonaniu zarządzenia Sędziego z dnia 15 maja 2014 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach przesyła w załączeniu odpis prawomocnego wyroku z dnia 5 lutego 2014 r. wraz z uzasadnieniem w sprawie ze skargi oraz zwraca akta administracyjne nr XXII/723/2009.

ZASTĘPCA KIEROWNIKA  
SEKRETARIATU WYDZIAŁU IV

Alicja Sadowska

#### Załączniki:

1. odpis orzeczenia,
2. akta administracyjne (1 teczka)

3.06.14

- PRP

- PU: Kom. G. p. Węgrów

Przewodniczący  
Rady Miasta Gliwice

Zbigniew Wygoda

Naczelnik Biura Prezydenta Miasta Gliwice

WSA/od.5 – zwrot akt do organu Rady Miasta w celu postępowania

Barbara Chodaczek-Saga

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 lutego 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach  
w składzie następującym :

Przewodniczący	Sędzia NSA Tadeusz Michalik
Sędziowie	Sędzia WSA Beata Kalaga - Gajewska
	Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.)
Protokolant	Monika Rał

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 5 lutego 2014 r.  
sprawy ze skargi  
na uchwałę Rady Miejskiej w Gliwicach  
z dnia 19 lutego 2009 r. nr XXII/723/2009  
w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego  
zasobu Miasta Gliwice

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem.

ST. SEKRETARZ SĄDOWY

*[Signature]*  
Agnieszka Rogowska-Bił

Wyrok z dnia 5 lutego 2014 sygn. akt IV SA/GI 638/13  
~~Postanowienie~~ jest prawomocny(e) od dnia 24 kwietnia 2014

*[Signature]*  
Sędzia