



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.417.2021

Katowice, dnia 28 kwietnia 2021 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/498/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Miasta Gliwice przyjęła uchwałę Nr XXIV/498/2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 marca 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

- 1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.*
- 2. Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.*

Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy: *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. Z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b wynika, że: 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.

Dodatkowo, przepis art. 21 ust. 3b ustawy stanowi, że: *Rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.*

Z treści ww. przepisów ustawy wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu. Przede wszystkim muszą być one zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej, w tym zwłaszcza przepisami ustawy zawierającej delegację do podjęcia uchwały. Wymaga zaznaczenia, że użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności” wskazuje, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale rady gminy, nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym

stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Takie naruszenia mają miejsce w odniesieniu do kilku kwestii uregulowanych w przedmiotowej uchwale Rady Miasta Gliwice.

Treść § 12 ust. 4 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. W wymienionej regulacji uchwały wskazano, iż: *W celu zapewnienia kontroli społecznej, projekty list podaje się do publicznej wiadomości na okres 14 dni poprzez jej wywieszenie w siedzibie i na stronie internetowej Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej (imię i nazwisko oraz liczba punktów).*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta ww. przepisem uchwały nie zrealizowała prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków. Przewidziana w § 12 ust. 4 uchwały lista stanowi jedynie „sprawozdanie” w zakresie osób i liczby przyznanych punktów - co w ocenie organu nadzoru jest niewystarczające dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej. Ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy nie określił sposobu, w jaki może być sprawowana kontrola społeczna, pozostawiając organom stanowiącym gminy w tym zakresie swobodę. Powyższe jednak nie zwalnia Rady Miasta z obowiązku precyzyjnego określenia sposobu kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Dodatkowo, należy podkreślić, że ww. kontrola powinna sprowadzać się do weryfikacji tego, czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie, dane liczbowe składające się ocenę punktową wniosków, skala ocen jaką w weryfikacji wniosków stosował podmiot weryfikujący, prawidłowość zliczenia punktacji itp. Należy wskazać, że w celu wypełnienia dyspozycji zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w zakresie ww. kontroli.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Powyżej wskazane naruszenie prawa stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Regulacja § 11 ust. 1 – ust. 5 uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy. Rada Miasta w § 11 ust. 1 – ust. 5 uchwały wskazała, iż:

§ 11. 1. *Wprowadza się kontrolę kwalifikowania osób, z którymi będą zawierane umowy najmu lokali na czas nieoznaczony i lokali przeznaczonych do najmu socjalnego.*

2. *Funkcję kontroli sprawuje Zespół do Spraw Mieszkaniowych.*

3. *Zespół do Spraw Mieszkaniowych powołuje i odwołuje Prezydent Miasta.*

4. *W skład Zespołu wchodzi siedmiu radnych Rady Miasta wytypowanych przez Radę Miasta, jeden pracownik Ośrodka Pomocy Społecznej w Gliwicach wytypowany przez Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej i jeden pracownik Centrum Pieczy Zastępczej i Wspierania Rodziny wytypowany przez Dyrektora Centrum Pieczy Zastępczej i Wspierania Rodziny.*

5. *Do zadań Zespołu działającego w oparciu o wewnętrzny regulamin pracy zatwierdzony przez Prezydenta Miasta należy w szczególności:*

- 1) *opiniowanie wniosków osób ubiegających się o wynajęcie lokalu pod względem sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej i zdrowotnej wnioskodawcy na podstawie dokonanych wizji i dostarczonej dokumentacji, a w szczególności w oparciu o opinię Ośrodka Pomocy Społecznej i innych właściwych organów i instytucji wraz z przeprowadzeniem oceny punktowej zgodnie z załącznikiem do Uchwały,*
- 2) *współdziałanie przy sporządzaniu list osób zakwalifikowanych do otrzymania lokalu, o których mowa w § 12 ust. 3 i 6 Uchwały,*
- 3) *rozpatrywanie zastrzeżeń wniesionych do projektu list rocznych osób zakwalifikowanych do wynajęcia lokalu z zasobu Miasta Gliwice.*

Zdaniem organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice nie jest upoważniona do nakładania na Prezydenta Miasta obowiązku powołania ww. Zespołu do Spraw Mieszkaniowych. Ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy nie określił, w jaki sposób ma być uregulowany tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali, pozostawiając organom stanowiącym gminy w tym zakresie swobodę. Powyższe nie oznacza jednak, że Rada Miasta jest upoważniona do nałożenia na organ wykonawczy miasta obowiązku powołania takiego Zespołu. Ustawodawca zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania w przedmiotowej uchwale w sposób wyczerpujący trybu rozpatrywania i załatwiania przez organ wykonawczy wniosków o najem lokali na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali, natomiast nie przewidział upoważnienia dla Rady Miasta do zobowiązania Prezydenta Miasta do powołania Zespołu, a w szczególności takiego, w skład którego będą wchodziły osoby, niezatrudnione w jednostce organizacyjnej statutowo powołanej do rozpatrywania wniosków o najem lokali. Organ nadzoru podkreśla, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Natomiast normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 230/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wymaga, również podkreślenia, że wskazany Zespół pełni funkcję kontrolną nad procesem kwalifikowania osób, z którymi będą zawierane umowy najmu lokali na czas nieoznaczony i lokali przeznaczonych do najmu socjalnego. Wskazany Zespół nie może być uprawniony m.in. do opiniowania wniosków osób ubiegających się o wynajęcie lokalu pod względem sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej i zdrowotnej wnioskodawcy na podstawie dokonanych wizji i dostarczonej dokumentacji, a w szczególności w oparciu o opinię Ośrodka Pomocy Społecznej i innych właściwych organów i instytucji. Należy uznać, że niedopuszczalnym jest, aby ww. Zespół, w którego skład wchodzi m.in. radni, miał dostęp do danych wrażliwych podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania, danych chronionych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1781), ponieważ nie każda osoba może mieć dostęp do wskazanych danych. W skład Zespołu będą wchodziły osoby zewnętrzne w stosunku do struktur organizacyjnych Urzędu Miasta, natomiast takie podmioty nie mogą mieć dostępu do danych wrażliwych osób ubiegających się o najem lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub najem socjalny lokalu.

Dodatkowo należy wskazać, iż organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do nakładania na Dyrektora Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Dyrektora Centrum Pieczy Zastępczej i Wspierania Rodziny obowiązku wytypowania pracowników mających wejść w skład ww. Zespołu. Na marginesie należy wskazać, iż wszelkie polecenia wobec pracowników (dot. powierzenia im

określonych obowiązków) Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Centrum Pieczy Zastępczej i Wspierania Rodziny wydają samodzielnie Dyrektorzy tych jednostek organizacyjnych.

Nadto, Rada Miasta nie jest uprawniona do wytypowania radnych Rady Miasta do składu Zespołu do Spraw Mieszkaniowych. Należy zaznaczyć, że obowiązki i uprawnienia radnego rady gminy zostały enumeratywnie uregulowane w ustawie. Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany*. Wykonywania czynności w ramach Zespołu do Spraw Mieszkaniowych nie sposób uznać za udział w pracach rady gminy i jej komisji, a tym bardziej w instytucji samorządowej (Zespół jest podmiotem o charakterze pomocniczym, utworzonym fakultatywnie przez organ stanowiący gminy). Rada Miasta przepisem rangi podstawowej nie może radnemu rady miasta przypisywać innych zadań, niż wskazane w ustawie o samorządzie gminnym. W tym miejscu należy wskazać, iż w stosunkach publicznoprawnych (a do takich należy działalność i funkcjonowanie organów samorządowych) nie stosuje się zasady co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje, gdyż stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem organ stanowiący gminy obowiązany jest działać wyłącznie w granicach ustanowionego prawa.

Abstrahując od powyższego, przedmiotowa regulacja uchwały mogłaby doprowadzić do sytuacji, że radnemu Rady Miasta, który nie będzie chciał sprawować funkcji członka ww. Zespołu do Spraw Mieszkaniowych, zostaną powierzone obowiązki, które nie wynikają z przepisów ustawy.

Dalej, należy podnieść, że § 11 ust. 5 w zakresie sformułowania: „w szczególności” uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy w związku art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Użycie w § 11 ust. 5 uchwały sformułowania „w szczególności” powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale zadania Zespołu do Spraw Mieszkaniowych, które mogą być wykonywane na podstawie swobodnego uznania Zespołu bądź organu wykonującego uchwałę.

Biorąc powyższe pod uwagę, § 11 ust. 5 w zakresie sformułowania: „w szczególności” uchwały - narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Z przepisu ww. art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41*). Kwestionowane unormowanie nie spełnia ww. wymogów.

Paragraf 4 ust. 3 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści § 4 ust. 3 uchwały wskazano, że:

Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych w budynkach oddanych do użytkowania po 30 czerwca 2019 roku określono odrębną uchwałą.

Po pierwsze, wszystkie zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny być zawarte w jednym akcie prawnym (uchwale) podjętym na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy. Wobec powyższego, przedmiotowa uchwała powinna regulować kompleksowo wszystkie zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice.

Po drugie, w ocenie organu nadzoru brak podstaw prawnych do różnicowania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy ze względu na termin oddania do użytkowania budynków, w których znajdują się lokale. Działanie takie stanowi także naruszenie zasady równości wobec prawa wynikającą z art. 32 Konstytucji RP. Oczywistym jest, że zawarte w art. 21 ust. 3 ustawy określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy

powinna regulować wszystkie wskazane w art. 21 ust. 3 zagadnienia, a ponadto zawierać może inne, dodatkowe postanowienia związane z wynajmowaniem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jednakże upoważnienie ustawowe nie może być interpretowane w sposób dopuszczający możliwość regulacji przez radę omawianej materii w sposób dowolny, naruszający nie tylko ustawę, ale także normy konstytucyjne - art. 2, art. 7, art. 32 Konstytucji RP (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08, z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10 i z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1126/11, z 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 128/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Regulacja § 18 ust. 3 pkt 1 – 3 uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy w związku z art. 691 ust. 1 – ust. 3 Kodeksu cywilnego. Rada Miasta wskazała, co następuje:

§18.3. W przypadku zgonu dotychczasowego najemcy, Wynajmujący zawiera umowę najmu lokalu z małżonkiem nie będącym współnajemcą lokalu, dziećmi dotychczasowego najemcy i jego współmałżonką, innymi osobami wobec których zmarły był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osobą, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu ze zmarłym pod warunkiem, że osoby te spełniają łącznie poniższe przesłanki:

- 1) są na stałe zameldowane i stale zamieszkiwały z najemcą w lokalu do chwili jego śmierci,*
- 2) nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych,*
- 3) dokonają spłaty zadłużenia podstawowego z tytułu zajmowania lokalu, odsetek oraz kosztów procesu sądowego.*

W ocenie organu nadzoru, regulacja § 18 ust. 3 pkt 1 – 3 uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację art. 691 ust. 1 – ust. 3 Kodeksu cywilnego – który wyczerpująco reguluje wstąpienie w stosunek najmu lokalu mieszkalnego z mocy prawa. Organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ósrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Rolą Rady było ujęcie w uchwale zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

Treść § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy. W powołanej wyżej regulacji uchwały wskazano, że:

§ 2. 1. Ilekroć w uchwale jest użyty termin:

- 2) członek wspólnoty samorządowej – należy przez to rozumieć osobę zamieszkujejącą na terenie Miasta Gliwice z zamiarem stałego pobytu (centralizującą swoje potrzeby życiowe i prowadzącą na tym terenie gospodarstwo domowe), który musi być udokumentowany zaświadczeniami, poświadczeniami lub innymi odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi zamiar stałego pobytu na terenie Miasta Gliwice. Przez członka wspólnoty samorządowej nie należy rozumieć osoby osadzonej w areszcie na terenie Miasta Gliwice, której centralizacja potrzeb życiowych oraz adres zameldowania przed osadzeniem znajdowały się poza Miastem Gliwice.*

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się wyłącznie pojęciem „wspólnoty samorządowej” (art. 2 ust. 1 pkt 10, art. 4 ust. 1 ustawy.), przy czym go nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „członek wspólnoty samorządowej” czyli osób wchodzących w skład wspólnoty samorządowej (niezdefiniowanej w ustawie) - bez wyraźnej delegacji ustawowej. Jak wynika z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Na marginesie należy wskazać, że m.in. w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zdefiniowano pojęcie wspólnoty samorządowej, tj. wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. Konstytucja RP również w art. 170 posługuje się pojęciem członków wspólnoty samorządowej, ale go nie definiuje.

Regulacja § 6 ust. 2 uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 23 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Wskazana regulacja uchwały stanowi, że: *Umowa najmu socjalnego lokalu zawierana jest na czas oznaczony z osobą pozostającą w niedostatku*. Powyższy przepis uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 23 ust. 1 i ust. 2 ustawy, który wskazuje, że: *Umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony. Umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem 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. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b*. Jak już wyżej podniesiono, organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych.

Paragraf 6 ust. 7 pkt 2 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Rada Miasta wskazała, co następuje:

§6.7. Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje następującym osobom:

*1) które zostały pozbawione mieszkań na skutek zdarzeń losowych,
2) uprawnionym do otrzymania najmu socjalnego lokalu na podstawie prawomocnego wyroku sądu, przy zachowaniu następujących zasad:*

a) realizacja wyroków eksmisyjnych z lokalu będącego w mieszkaniowym zasobie Miasta Gliwice następuje przy zastosowaniu zasad racjonalnego gospodarowania zasobem Miasta,

b) realizacja wyroków eksmisyjnych z lokalu będącego w innym zasobie niż zasób Miasta Gliwice następuje według kolejności złożenia wniosku przez wierzyciela, z wyjątkiem przypadku określonego w § 4 ust. 2 pkt 3 Uchwały.

Wymaga podkreślenia, że organ stanowiący gminy na podstawie z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy był obowiązany określić w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy - kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. W ocenie organu nadzoru, regulacja § 6 ust. 7 pkt 2 uchwały nie może stanowić kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Należy wskazać, że przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 ustawy odpowiednio wskazują, że:

Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamiennie, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

Powyższe przepisy wskazują obowiązek gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych. Regulowane przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy – kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, nie mogą odnosić się do ustawowego obowiązku gminy zapewnienia lokalu socjalnego przyznanego na mocy wyroku sądowego. Paragraf § 6 ust. 7 pkt 2 uchwały, bez żadnego uzasadnienia prawnego, ogranicza realizację przez gminę ustawowego obowiązku dostarczania lokali socjalnych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy, co w rezultacie prowadzi do ograniczenia ustawowego obowiązku przez akt prawa miejscowego. Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy charakter przepisu szczególnego, wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. Art. 14 ust. 1 ustawy kształtuje w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych, aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo.

Wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecnictwem sądów administracyjnych, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi: z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III

SA/Łd 287/14; z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18; z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo, treść § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacjach uchwały wskazała, co następuje:

§ 3. 1. Dochód gospodarstwa domowego (kryterium dochodowe) uzasadniający zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu (tzw. pozostawanie w niedostatku) uważa się za spełniony, jeżeli średni miesięczny dochód przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o wynajęcie lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta, aktualizacji, bądź weryfikacji wniosku przed zawarciem umowy najmu socjalnego lokalu:

a) nie przekracza 75% najniższej emerytury w przypadku gospodarstwa jednoosobowego,

b) nie przekracza 50% najniższej emerytury w przypadku gospodarstwa wieloosobowego.

2. Dochód gospodarstwa domowego (kryterium dochodowe) uzasadniający zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu na czas nieoznaczony (tzw. pozostawanie w trudnej sytuacji materialnej) uważa się za spełniony, jeżeli średni miesięczny dochód przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o wynajęcie lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta, aktualizacji, bądź weryfikacji wniosku przed zawarciem umowy najmu lokalu: a) przekracza 75% i nie przekracza 150% najniższej emerytury w przypadku gospodarstwa jednoosobowego, b) przekracza 50% i nie przekracza 100% najniższej emerytury w przypadku gospodarstwa wieloosobowego lub nie przekracza 120 % najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym przynajmniej z jedną osobą niepełnosprawną.

W przywołanych przepisach Rada Miasta odwołuje się do średniego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o wynajęcie lokalu z mieszkaniowego zasobu Miasta - zamiast do „dochodu gospodarstwa domowego”, jak wymaga tego ustawodawca w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIV/498/2021 Rady Miasta Gliwice z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego