



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 sierpnia 2022 r.

Poz. 5097

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.715.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 lipca 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/325/2022 Rady Miejskiej w Pszowie z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Pszów, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 oraz art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 172 ze zm.), dalej jako *ustawa*, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 czerwca 2022 r. Rada Miejska w Pszowie podjęła uchwałę Nr XXXIX/325/2022 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Pszów. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2022 r.

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

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*. Natomiast z art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b ustawy wynika, iż 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 ustawy (czyli na zadania wskazane w ustawie o pomocy społecznej oraz w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

Uchwała rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot *w szczególności* wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały, odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Tymczasem wskazane poniżej uregulowania uchwały nie czynią zadość powyższym wymogom i w sposób istotny naruszają prawo.

W opinii organu nadzoru część regulacji przyjęta przez Radę nie wypełnia w sposób dostateczny delegacji ustawowej, w zakresie art. 21 ust. 3 pkt. 4 i 6a ustawy, i tym samym pozostaje w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

W § 7 uchwały, odnoszącym się do kwestii zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należącymi do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach, jest mowa jedynie o zamianie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Nie odnosi się on natomiast, pomimo prawidłowego brzmienia tytułu rozdziału 6 uchwały, do sytuacji, w której umowa zamiany zostaje zawarta pomiędzy najemcą lokalu należącego do gminnego zasobu a osobą zajmującą lokal w innym zasobie. Zdaniem organu nadzoru § 7 uchwały powinien regulować tę kwestię w sposób wyraźny, tak by potencjalny najemca zainteresowany zawarciem takiej umowy wiedział kiedy i na jakich zasadach jest to możliwe.

Podobne zastrzeżenia należy odnieść do § 11 uchwały, w którym postanowiono o warunkach, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych. Zgodnie z brzmieniem § 11 ust. 1 uchwały: *Warunki, które winien spełniać lokal dla osoby niepełnosprawnej muszą pozwolić na swobodną możliwość wykonywania wszystkich czynności, które są dla niej niezbędne w trakcie korzystania z lokalu, a w szczególności poruszanie się po lokalu, korzystanie z łazienki i z kuchni.* Regulację tę rozwija ust. 3 ww. przepisu, zgodnie z którym: *Lokal, o którym mowa w ust. 1 powinien spełniać w szczególności następujące warunki: 1) lokal powinien znajdować się na parterze; 2) powinien być pozbawiony barier komunikacyjnych; 3) powinien być wyposażony w urządzenia techniczne ułatwiające korzystanie z niego.* W opinii Wojewody, spośród warunków wskazanych w tym przepisie jedynie warunek związany z koniecznością ulokowania lokalu na parterze jest na tyle konkretny, by dało się z niego wyprowadzić normę spełniającą konstytucyjny wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa. W szczególności nie spełnia tego wymogu § 11 ust. 2 uchwały, gdzie odwołano się do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r., w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.), a przy tym użyto sformułowania wskazującego na warunkowość realizacji tych wymogów w praktyce („w miarę posiadanych zasobów mieszkaniowych”). Skoro art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy stanowi o konieczności uwzględnienia w uchwale rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności, to w celu prawidłowego wypełnienia tego elementu delegacji Rada powinna wpisać do uchwały konkretne, dające się określić wymogi, takie jak szerokość otworu drzwiowego, czy odległość od windy, a ewentualne odwołanie się do regulacji ww. rozporządzenia nie powinno mieć charakteru warunkowego.

Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał

Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.*

W opinii organu nadzoru uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które wpływają na ocenę jej legalności.

W § 1 ust. 3 uchwały zdefiniowano na użytek przyjętej regulacji pojęcie mieszkaniowego zasobu Miasta Pszów, a definicja ta odbiega od tej wskazanej w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy, co oznacza, że uchwałodawca w sposób nieuprawniony zmodyfikował pojęcie ustawowe. Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście postanowień całości uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. 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, CBOSA).

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza również § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały w zakresie, w jakim przepis ten stanowi o nieposiadaniu zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych jako kryterium pierwszeństwa kwalifikującym do zawarcia umowy najmu. Porównanie brzmienia ww. przepisu oraz § 2 ust. 1 uchwały wskazuje, że nieposiadanie zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma charakter zasady ogólnej, której wystąpienie stanowi warunek wstępny ubiegania się o zawarcie takiej umowy. Tymczasem kryteria pierwszeństwa powinny odnosić się do sytuacji ekstraordynaryjnych, takich jak utrata mieszkania w wyniku zdarzenia losowego lub szczególna sytuacja społeczna wnioskodawcy, które są brane pod uwagę już po spełnieniu przesłanki posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, a także kryterium dochodowego – por. brzmienie § 5 ust. 3 uchwały.

Dalej, w § 6 ust. 2 uchwały wskazano, że umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony, nieprzekraczający 3 lat. Postanowienie to jest w sposób ewidentny sprzeczne z brzmieniem art. 23 ust. 1 ustawy, który stanowi jedynie o tym, że umową najmu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Powyższe prowadzi do wniosku, że uchwałodawca w sposób nieuprawniony wkroczył w kompetencję organu wykonawczego gminy, jako podmiotu, który w oparciu o przepisy ustawy oraz uchwały stanowiącej zasady najmu lokali jest uprawniony do zawierania umów najmu lokali. Przy tym z woli ustawodawcy jedynym wymogiem w zakresie czasu trwania umowy najmu socjalnego jest konieczność jej zawarcia na czas określony. Rada nie może zatem arbitralnie zawężyć swobody decyzyjnej Burmistrza, który działa tutaj w oparciu o ogólne zasady prawa cywilnego, w tym zasadę swobody umów.

Za wykraczające poza zakres ustawowej delegacji należy również uznać postanowienie § 8 ust. 11 zdanie ostatnie uchwały, w którym jest mowa o sankcji wykreślenia z listy oczekujących w sytuacji niewywiązania się z obowiązku corocznego składania dokumentów wskazanych w tym przepisie.

Wymaga podkreślenia, że praktyka polegająca na wprowadzaniu do uchwał podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy norm o charakterze sankcji (polegających w szczególności na wykreśleniu wnioskodawcy z listy oczekujących na przydział lokalu), jest w judykaturze oceniana negatywnie – por. w tym zakresie np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1303/18, CBOSA i przywołane tam orzecznictwo. Choć nie ulega wątpliwości, że organ powinien mieć możliwość skutecznej weryfikacji osób wpisanych na listę, to jednak nie można abstrahować od faktu, iż w ten sposób uchwałodawca tworzy w istocie materialnoprawną przesłankę negatywną dla przydziału lokalu, a na to nie pozwala mu brzmienie delegacji z art. 21 ust. 3 ustawy. Takie rozwiązanie pozostaje bowiem w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy.

Na negatywną ocenę organu nadzoru odnośnie do ww. przepisów uchwały wpływa w szczególności fakt, że Rada nie przyznała wnioskodawcy jakiegokolwiek możliwości przedstawienia swojego stanowiska (tak jak w przypadku procedury weryfikacji wniosku na podstawie § 8 ust. 7 uchwały), a skutek w postaci wykreślenia z listy następuje automatycznie, w dodatku bez możliwości odwołania. W opinii organu nadzoru ewentualne wykreślenie z listy powinno natomiast być poprzedzone swoistego rodzaju postępowaniem wyjaśniającym, przy zagwarantowaniu czynnego udziału wnioskodawcy, tak by był on świadomy grożących mu negatywnych konsekwencji w postaci wykreślenia z listy i mógł się w odpowiednim terminie ustosunkować do zarzutów stawianych mu przez organ. Jak bowiem słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 3264/19, CBOSA: *Choć w postępowaniu w przedmiocie odmowy zakwalifikowania wniosku o najem lokalu nie mają zastosowania przepisy k.p.a., to jednak art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, określając działania organu gminy jako „rozpatrywanie i załatwianie” wniosków o najem lokali, wyraźnie odwołuje się do pojęć z zakresu procedury administracyjnej. W takiej sytuacji odwołanie się w procesie interpretacji pojęć uchwały do wykładni systemowej uwzględniającej zasady ogólne postępowania administracyjnego wynikające z przepisów k.p.a. jest prawidłowe. Jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego jest natomiast zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, która stanowi procesową gwarancję prawidłowego zabezpieczenia interesów strony w tym postępowaniu.*

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *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. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, CBOSA).*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXIX/325/2022 Rady Miejskiej w Pszowie – w całości – należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz