



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 maja 2023 r.

Poz. 4543

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.637.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/422/23 Rady Gminy Pilchowice z dnia 27 kwietnia 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pilchowice, w części określonej w:

- § 4 ust. 4 pkt 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 725 ze zm.), dalej jako: *ustawa*;
- § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy;
- § 11 ust. 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 kwietnia 2023 r. Rada Gminy Pilchowice podjęła uchwałę Nr LIX/422/23 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pilchowice.

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 kwietnia 2023 r.

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

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, *rada gminy uchwala 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 uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu;*

2) *warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;*

3) *kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu;*

4) *warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;*

5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;

6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;

6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;

6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b. 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Tymczasem wskazane poniżej uregulowania uchwały nie czynią zadość powyższym wymogom i istotnie naruszają prawo.

W pierwszej kolejności należy zakwestionować § 4 ust. 4 pkt 1 uchwały, w którym za jedno z kryteriów pierwszeństwa do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub najmu socjalnego wskazano legitymowanie się przez wnioskodawcę uprawnieniem do najmu socjalnego na mocy wyroku sądowego.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, *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. Z kolei na mocy art. 14 ust. 1 ustawy, w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy.*

Wykładnia obu ww. przepisów wskazuje, że obowiązek gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych może wynikać z dwóch odmiennych podstaw prawnych, tj. ogólnych zasad gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, uregulowanych na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy, a także z tytułu przyznania lokalu wyrokiem sądu, w oparciu o art. 14 ust. 1 ustawy. W opinii organu nadzoru, oba ww. przepisy tworzą w istocie odrębne reżimy prawne dla lokali socjalnych wyodrębnionych w gminnym zasobie mieszkaniowym, a uchwałodawca lokalny nie może w uchwale stanowiącej zasady wynajmowania lokali (czyli zasady ogólne) regulować sytuacji prawnej osób, którym prawo do najmu socjalnego lokalu zostało zagwarantowane bezwzględnie na mocy wyroku sądu.

Przepis § 4 ust. 4 pkt 1 uchwały ogranicza zatem obowiązek Gminy dostarczania lokali socjalnych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy, co w rezultacie prowadzi do ograniczenia w drodze aktu prawa miejscowego (a zatem aktu podustawowego), ustawowego obowiązku gminy zapewnienia lokalu na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, CBOSA, *artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych, 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. Artykuł 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. (podobnie por. 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, CBOSA).

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza też fakt, że Rada w § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, jako jedno z kryteriów pierwszeństwa, wskazała nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.

Organ nadzoru wskazuje, że z przepisów ustawy nie wynika, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w jakiegokolwiek formie, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu (takiego jak np. własność, współwłasność, czy spółdzielcze prawo do lokalu). Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierana przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego, co wynika z art. 23 ust. 2 ustawy. Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę na stosowanie takiego kryterium tylko w przypadku zawierania umowy najmu lokalu socjalnego wyklucza zatem *a contrario* jego rozszerzenie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010r., sygn. akt I OSK 1318/09, CBOSA).

Wreszcie za przekroczenie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy należy uznać postanowienie § 11 ust. 3 uchwały, które wprowadza obowiązek zapłaty odszkodowania przez osoby pozostające w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Jak słusznie stwierdził WSA w Łodzi z dnia 4 listopada 2022 r., sygn. III SA/Łd 482/22, CBOSA: *Pod pojęciem zasad postępowania, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego należy rozumieć określenie toku czynności podejmowanych w stosunku do osób, o których mowa w treści tego przepisu. Przy czym wprowadzenie dodatkowych warunków, w tym dotyczących uregulowania zobowiązań finansowych względem wynajmującego, nie znajduje uzasadnienia prawnego.* Kwestia ewentualnych rozliczeń pomiędzy osobą pozostającą w lokalu a wynajmującym (Gminą), powinna zatem zostać pozostawiona uregulowaniu w umowie.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. 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, 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; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX/422/23 Rady Gminy Pilchowice – w części określonej powyżej – 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy