



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 września 2023 r.

Poz. 6555

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.909.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 sierpnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 LXVI/1392/23 Rady Miasta Katowice z dnia 27 lipca 2023 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice”*, w części określonej w § 1 pkt 6 uchwały, który dodaje § 53a do załącznika uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1 – 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 2023 r., poz. 725), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lipca 2023 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LXVI/1392/23 *zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice”*, dalej jako „uchwała”. Przedmiotową uchwałą dokonano zmiany w załączniku do uchwały Nr VIII/146/19 Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice” (dalej jako „uchwała zmieniana”) – dodano § 15 ust. 2a, § 37 ust. 1a, § 43a, § 48a, § 53a, § 55a oraz uchylono § 37 ust. 2.

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 1 sierpnia 2023 r.

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

Zgodnie z przepisem 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, jak wynika z treści przepisu art. 21 ust. 3 ustawy: *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.

Analiza treści art. 21 ust. 3 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy (tu: radzie miasta), ustawodawca wyznaczył granice tego upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które winny być w zasadach ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane zasady obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

Dodatkowo należy wskazać, że regulacje uchwały, które są nieprecyzyjne, nieostre i niejasne, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP – zgodnie z którym *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (zob. P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Wyżej wyprowadzona zasada z art. 2 Konstytucji RP – zawiera w szczególności wymóg takiej konstrukcji przepisów, by adresat bez trudu mógł określić konsekwencje prawne z nich wynikające. Oznacza zatem nakaz używania pojęć jasnych i jednoznacznych oraz zakaz używania sformułowań umożliwiających dowolną interpretację. Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego rodzi bowiem niepewność jego adresatów co do treści ich praw i obowiązków. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) również podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 pkt 6 uchwały, który dodaje § 53a do załącznika uchwały zmienianej istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1 – 6b ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

W powyższej regulacji uchwały Rada postanowiła, co następuje:

§ 1. W załączniku do uchwały Nr VIII/146/19 Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice” (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r. poz. 4368 z późn. zm.) wprowadzić następujące zmiany:

6) dodaje się § 53a w brzmieniu:

„§ 53a. 1. Prezydent Miasta Katowice na wniosek osoby związanej z działalnością naukową, społeczno-kulturalną lub artystyczną na rzecz rozwoju Miasta i podniesienia jego atrakcyjności, może wyrazić zgodę na zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego usytuowanego w ścisłym centrum Katowic.

2. Osoba zainteresowana zawarciem umowy najmu winna przedstawić co najmniej dwie rekomendacje uznanych autorytetów w danej dziedzinie uzasadniające wyrażenie zgody, o ile rodzaj wykonywanej pracy

lub posiadane kwalifikacje zawodowe wskazują na istotny dla Miasta charakter działalności oraz spełnić n/w kryterium dochodowe:

1) w gospodarstwie domowym jednoosobowym średnia wysokość dochodu z trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku jest nie niższa niż 150% i nie przekracza 400% minimalnego wynagrodzenia netto,

2) w gospodarstwie domowym dwu i więcej osobowym średnia wysokość dochodu z trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku jest nie niższa niż 100% i nie przekracza 250% minimalnego wynagrodzenia netto na osobę.

3. Zawarcie umowy najmu uzależnione jest od wykonania przez osobę zainteresowaną remontu wskazanego lokalu.”;

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że Rada Miasta Katowice nie zdefiniowała w uchwale oraz w załączniku do uchwały zmienianej pojęcia „ścisłego centrum Katowic”. Wobec powyższego, z omawianej regulacji uchwały nie można precyzyjnie wywieść, które lokale mieszkalne zostaną objęte dyspozycją ww. § 53a, tj. np. czy będą to wszystkie lokale mieszkalne znajdujące się w dzielnicy Miasta Katowice – Śródmieście, czy lokale mieszkalne w dzielnicach – Osiedle Paderewskiego – Muchowiec, Koszutka, czy w innej dzielnicy Miasta Katowice, dowolnie wybranej przez organ wykonawczy miasta. Taka regulacja uchwały powoduje, że inny organ (podmiot) niż Rada Miasta Katowice, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł swobodnie ocenić, czy lokal jest zlokalizowany „w ścisłym centrum Katowic” i będzie mógł zostać przeznaczony dla *osoby związanej z działalnością naukową, społeczno-kulturalną lub artystyczną na rzecz rozwoju Miasta i podniesienia jego atrakcyjności*. Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy to wyłącznie organ stanowiący miasta jest upoważniony do ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, więc inny organ (podmiot) niż Rada Miasta Katowice nie jest kompetentny swobodnie oceniać, czy konkretny lokal zlokalizowany jest „w ścisłym centrum Katowic”, a w konsekwencji, czy będzie przeznaczony dla *osoby związanej z działalnością naukową, społeczno-kulturalną lub artystyczną na rzecz rozwoju Miasta i podniesienia jego atrakcyjności*. Jak już wyjaśniono, ustawodawca nie dopuścił jakiegokolwiek możliwości przyznawania lokali mieszkalnych poza zasadami określonymi zarówno w ustawie jak i w uchwale określającej zasady wynajmowania takich lokali mieszkalnych (por. analogicznie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. akt III OSK 6685/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ponownie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Jak już wyżej wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja uchwały nie spełnia ww. wymogów.

Konsekwencją zakwestionowania przedmiotowego § 53a ust. 1 załącznika uchwały zmienianej jest konieczność zakwestionowania również ust. 2 i ust. 3 uregulowanych w tym paragrafie, które dotyczą kwestii przyznawania lokalu mieszkalnego dla *osoby związanej z działalnością naukową, społeczno-kulturalną lub artystyczną na rzecz rozwoju Miasta i podniesienia jego atrakcyjności*.

Organ nadzoru zaznacza, że wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie sformułowania „w ścisłym centrum Katowic” zawartego w ww. § 53a, spowodowałoby wypatrzenie woli Rady Miasta Katowice. Konstrukcja dodanego § 53a ust. 1 do załącznika uchwały zmienianej prowadzi do wniosku, że zamiarem organu stanowiącego miasta było umożliwienie przyznawania lokalu mieszkalnego *osobie związanej z działalnością naukową, społeczno-kulturalną lub artystyczną na rzecz rozwoju Miasta i podniesienia jego atrakcyjności* – na określonym obszarze miasta Katowice, tj. w ścisłym centrum Katowic – który jednak nie został precyzyjnie określony w uchwale. Jak już wyżej uzasadniono, skonkretyzowanie tego obszaru należy wyłącznie do kompetencji Rady Miasta a nie do organu wykonawczego miasta.

Wskazany powyżej przepis uchwały narusza przepisy prawa również z innego względu.

Nie ulega wątpliwości, że podstawowymi warunkami, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu miasta są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz nieprzekraczanie określonego przez radę miasta kryterium dochodowego (art. 4 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy).

Jednakże w omawianym § 53a załącznika uchwały zmienianej wśród warunków przyznania lokalu dla osoby związanej z działalnością naukową, społeczno-kulturalną lub artystyczną na rzecz rozwoju Miasta i podniesienia jego atrakcyjności nie wskazano niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wobec powyższego, przedmiotowy przepis uchwały również ze względu na nieprawidłowe określenie kręgu podmiotów mogących wystąpić z wnioskiem o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego powinien zostać wyeliminowany z obrotu prawnego.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1 – 6b ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 LXVI/1392/23 Rady Miasta Katowice z dnia 27 lipca 2023 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice”*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz