



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 października 2023 r.

Poz. 7814

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1061.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 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 LXIII/1407/2023 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 21 września 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXV/624/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Bielska-Białej” – w całości, jako sprzecznej z 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”, w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 września 2023 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej podjęła uchwałę Nr LXIII/1407/2023 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXV/624/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Bielska-Białej”, dalej jako: „uchwała”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 25 września 2023 r.

Jako podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały Rada wskazała m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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 kolei zgodnie z 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 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.

Organ nadzoru podkreśla, iż uchwała regulująca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stanowi akt prawa miejscowego, 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 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 przekroczono 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, 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.*

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że w § 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały znówelizowany został § 31 uchwały Nr XXV/624/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Bielska-Białej”, dalej jako: „uchwała zmieniana”. Przepis § 31 uchwały zmienianej otrzymał następujące brzmienie:

1. Poza trybami określonymi w niniejszych Zasadach w przypadkach uzasadnionych potrzebami Miasta takimi jak:

- a) zapewnienie lokali w związku z prowadzonymi inwestycjami, o których mowa w art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,*
- b) zapewnienie lokali podmiotom prowadzącym działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej,*
- c) zapewnienie lokali uczelniom wyższym funkcjonującym na terenie Miasta,*
- d) zapewnienie lokali instytucjom kultury funkcjonującym na terenie Miasta,*

- Prezydent Miasta, na podstawie opinii Wynajmującego, może przekazać na czas oznaczony do dyspozycji podmiotów wskazanych w pkt a)-d), lokale mieszkalne.

2. O umowach zawartych na zasadach określonych w ust. 1 Prezydent Miasta informuje Radę Miejską po zakończeniu danego roku kalendarzowego, nie później niż do końca stycznia roku następującego po roku objętym informacją.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Bielsku-Białej stanowiąc przytoczoną wyżej regulację, przekroczyła granice upoważnienia ustawowego do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy jasno określają zarówno kompetencje przedmiotowe, jak i podmiotowe organu stanowiącego gminy w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy i brak jest w nim upoważnienia do

przyznania przez organ stanowiący gminy odrębnych kompetencji organowi wykonawczemu w zakresie dysponowania lokalami wchodzącymi w skład gminnego zasobu mieszkaniowego. Ustawodawca nie dopuścił możliwości przyznawania lokali mieszkalnych poza trybem (procedurą) określonym zarówno w ustawie o ochronie lokatorów jak i uchwale określającej zasady wynajmowania lokali. Wynika to wprost z treści art. 21 ust. 1 pkt 2, a także art. 21 ust. 3 ustawy nie pozwalających na określenie szczególnych przesłanek pozwalających organowi wykonawczemu na pominięcie trybu wynajmowania określonego w uchwale. Postanowienia uchwały nie mogą wykraczać poza materię wynikającą z delegacji ustawowej. W przypadku, gdy ustawodawca wprost określa niektóre zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, rada gminy nie może ich zmienić (por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2023 r., sygn. akt III OSK 89/22).

Tymczasem z § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada wprowadziła możliwość przekazania lokali mieszkalnych do dyspozycji niektórych podmiotów na czas oznaczony w przypadkach uzasadnionych potrzebami Miasta takimi jak wymienione w § 31 lit. a-d uchwały zmienianej. W konsekwencji przedmiotowa regulacja nie tylko wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do określenia zasad wynajmowania lokali z zasobu gminy, ale również narusza standardy prawidłowej legislacji wywodzone z art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Należy zwrócić uwagę, że konstrukcja § 31 ust. 1 uchwały zmienianej w brzmieniu nadanym kwestionowaną uchwałą wprowadza katalog otwarty *uzasadnionych potrzeb Miasta* umożliwiających odstąpienie Prezydenta Miasta od stosowania trybów określonych w uchwale zmienianej. Świadczy o tym zastosowanie sformułowania *takimi jak*, stanowiącego synonim pojęcia *na przykład*, oznaczającego *niepełne wyliczenie czegoś* (por. Słownik Języka Polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/na%20przyk%C5%82ad.html>). Wskutek powyższego § 31 ust. 1 uchwały zmienianej w brzmieniu nadanym kwestionowaną uchwałą ustalając wyjątki od stosowania zasad wynajmu lokali, posługuje się pojęciami niedookreślonymi, nadając katalogowi tych wyjątków charakter otwarty. Tymczasem przepisy aktu prawa miejscowego, a w szczególności te, które regulują materię wyjątków od ustalonych zasad, powinny być sformułowane w sposób poprawny, jasny i precyzyjny. Należy mieć bowiem na uwadze, że przepis niejasny i nieprecyzyjny rodzi u jego adresatów niepewność co do zakresu ich praw i obowiązków, a organom, które go stosują, daje zbyt dużą swobodę i możliwość zastępowania prawodawcy w zakresie przesądzania tych kwestii, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że § 31 ust. 1 lit. a uchwały zmieniane w brzmieniu nadanym kwestionowaną uchwałą odnosi się do art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 162 ze zm.). Przepis ten nakłada na właściwego zarządcę drogi obowiązek wskazania lokalu zamiennego w przypadku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dotyczącej nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy lokal zamienny to *lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego – 20 m² tej powierzchni*.

Jednocześnie art. 4 ust. 2 ustawy stanowi, że *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*. Zapewnienie lokalu zamiennego, zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy następuje z wykorzystaniem mieszkaniowego zasobu gminy lub w inny sposób. Należy jednak zwrócić uwagę, że z treści art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie wynika jakie podmioty są uprawnione do wskazania im lokalu zamiennego (właściciel nieruchomości czy też każda osoba zamieszkująca budynek objęty decyzją określoną w art. 17 ust. 1 tej ustawy). Podmiotów tych nie określa również w sposób precyzyjny § 31 ust. 1 lit. a uchwały zmienianej w brzmieniu nadanym kwestionowaną uchwałą. W konsekwencji regulacja ta jest niedookreślona, bowiem nie jest jasne, co należy rozumieć przez „przekazanie lokali mieszkalnych do dyspozycji na czas oznaczony” oraz o jakich podmiotach wypowiedziała się Rada w treści przywołanego wyżej § 31 ust. 1 lit. a uchwały zmienianej.

Z kolei odnosząc się do podmiotów określonych w § 31 ust. 1 lit. a-c uchwały zmienianej w brzmieniu nadanym kwestionowaną uchwałą należy wskazać, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w związku

z działalnością podmiotów leczniczych, instytucji kultury i uczelni wyższych działających na terenie Miasta może nastąpić z wykorzystaniem lokali wydzielonych z zasobu mieszkaniowego z przeznaczeniem do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy (art. 20 ust. 3 ustawy). Zresztą w § 30 ust. 2 pkt 1 uchwały zmienianej wskazano, że *Lokale, których najem związany jest ze stosunkiem pracy, mogą być również oddawane w najem osobom zatrudnionym u innego pracodawcy niż wymieniony w ust. 1 pkt 1, gdy osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu spełnia łącznie następujące warunki: 1) jest zatrudniona w podmiotach wykonujących działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, w uczelniach wyższych, a także instytucjach kultury lub sportu działających na terenie Miasta.* Zgodnie z definicją zasobu mieszkaniowego gminy zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy, przeznaczeniem lokali należących do tego zasobu jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych. Określanie zasad przekazywania tych lokali do dyspozycji jednostek organizacyjnych nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada przekroczyła granice swoich kompetencji nadając § 31 ust. 2 uchwały zmienianej brzmienie: *2. O umowach zawartych na zasadach określonych w ust. 1 Prezydent Miasta informuje Radę Miejską po zakończeniu danego roku kalendarzowego, nie później niż do końca stycznia roku następującego po roku objętym informacją.* Należy podkreślić, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym przewidują formy i zakres kontroli rady gminy nad organem wykonawczym. Przede wszystkim rada gminy kontroluje działalność wójta, burmistrza lub prezydenta miasta za pośrednictwem komisji rewizyjnej. Dodatkowo w zakresie budżetowym rada dysponuje instytucją absolutorium, a ponadto do 31 maja każdego roku wójt, burmistrz lub prezydent miasta zobowiązany jest przedłożyć raport o stanie gminy. Tym samym Rada Miejska nie jest uprawniona do określania innych form sprawowania kontroli nad Prezydentem Miasta, w tym poprzez nakładanie obowiązku składania w określonym terminie sprawozdań z realizowanych przez niego działań.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXIII/1407/2023 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXV/624/2020 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Bielska-Białej” – 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