



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1094.2021

Katowice, dnia 3 grudnia 2021 r.

Rada Miejska w Sosnowcu

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 819/XLIX/2021 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 października 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr 704/XL/2021 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad oraz kryteriów wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sosnowiec, w części określonej w:

- § 1 pkt 1, 2 i 8 uchwały oraz w załączniku nr 2 do uchwały - jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 4 ust. 1 i 2 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 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”,
- § 1 pkt 3 i 5 uchwały - jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 października 2021 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 819/XLIX/2021 w sprawie zmiany uchwały nr 704/XL/2021 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad oraz kryteriów wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sosnowiec, dalej jako „uchwała”.

Wskazany akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 3 listopada 2021 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem.

W myśl 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.

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 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). Pominięcie przez radę któregoś z obligatoryjnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

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 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, 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.*

Przechodząc do analizy kwestionowanej uchwały, należy wskazać, iż zgodnie z postanowieniem § 1 pkt 1, 2 i 8 uchwały:

W uchwale nr 704/XL/2021 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad oraz kryteriów wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sosnowiec wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 2 dodaje się punkt 11 i 12 w brzmieniu:

„11) budynkach nowo wybudowanych – należy przez to rozumieć budynki wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sosnowiec wybudowane i oddane do użytkowania po dniu 05.05.2021 r. (tj. od dnia wejścia w życie uchwały nr 704/XL/2021 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad oraz kryteriów wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sosnowiec);

12) budynkach zmodernizowanych, oddanych do użytkowania po przeprowadzonym remoncie – należy przez to rozumieć budynki wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sosnowiec wyremontowane i oddane do użytkowania po dniu 05.05.2021 r. (tj. od dnia wejścia w życie uchwały nr 704/XL/2021 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad oraz kryteriów wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sosnowiec).”;

2) w § 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Zasady wynajmowania i zamian lokali mieszkalnych w budynkach nowo wybudowanych/budynkach zmodernizowanych, oddanych do użytkowania po przeprowadzonym remoncie zostały określone w rozdziale 14. Niektóre lokale zwalniane w budynkach oddanych do użytkowania po dniu 05.05.2021 r. można przeznaczyć na potrzeby realizacji listy osób oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, do zamiany lokalu oraz dla osób niepełnosprawnych.”;

8) po rozdziale 13 dodaje się rozdział 14 (...). Rozdział ten zatytułowano: *Zasady i tryb zasiedlenia lokali w budynkach nowo wybudowanych/budynkach zmodernizowanych, oddanych do użytkowania po przeprowadzonym remoncie, stanowiących własność Gminy Sosnowiec oddanych do użytkowania po dniu 05.05.2021 r.*

Nadto ustalony przez Radę Miejską *Formularz kwalifikacji punktowej warunków zamieszkiwania uprawniających do ubiegania się o najem lokalu na czas nieoznaczony w budynkach nowo wybudowanych/budynkach zmodernizowanych, oddanych do użytkowania po przeprowadzonym remoncie* stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały.

W ocenie organu nadzoru koncepcja przyjęta przez Radę Miejską w Sosnowcu, polegająca na wyodrębnieniu z zasobu mieszkaniowego gminy budynków nowo wybudowanych oraz budynków

zmodernizowanych, oddanych do użytkowania po przeprowadzonym remoncie, stanowiących własność Gminy Sosnowiec oddanych do użytkowania po dniu 05.05.2021 r. oraz wprowadzeniu odrębnych zasad wynajmowania i zamian lokali mieszkalnych w tych budynkach a także zasad i trybu zasiedlenia tych lokali, jest niedopuszczalna. Przywołane regulacje zawierają odmienne kryteria wobec osób ubiegających się o lokal mieszkalny, znajdujący się w budynkach oddanych do użytkowania po dniu 05.05.2021 r. Dochodzi zatem do zróżnicowania kryteriów w stosunku do osób, ubiegających się o ww. lokale - w odróżnieniu od osób wnioskujących o inne lokale z zasobu Miasta, użytkowane przed datą 05.05.2021 r.

W tym miejscu wskazać należy, iż w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych jedynym wyznacznikiem dla określenia ograniczeń w dostępie do lokali komunalnych stanowi art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Został w nim określony krąg osób, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy. Z przepisu tego wynika, iż osobami takimi są, po pierwsze - osoby nie mające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, po drugie - mieszkające na terenie gminy i po trzecie - posiadające niskie dochody. Dlatego też należy przyjąć, że krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony, bowiem ustawa nie wprowadziła innych ograniczeń, ani też nie dała radzie gminy możliwości ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkaniowy z gminnego zasobu. Stąd wprowadzenia do uchwały zmienianej *dotychczasowych kryteriów w postaci konieczności uzyskania średniego dochodu miesięcznego na członka gospodarstwa domowego w okresie ostatnich 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o zawarcie umowy najmu takiego lokalu, w wysokości nie niższej niż 150% kwoty najniższej emerytury i nie wyższej niż 250% kwoty najniższej emerytury w jednoosobowym gospodarstwie domowym oraz nie niższej niż 100% kwoty najniższej emerytury i nie wyższej niż 200% kwoty najniższej emerytury w wieloosobowym gospodarstwie domowym* (dodany § 39b uchwały) nie można uznać za prawidłowe. W związku z powyższym wadliwe jest ustalenie odrębnych zasad, dotyczących najmu wspomnianych lokali. W ocenie organu nadzoru stanowią one element mieszkaniowego zasobu gminy i powinny co do zasady podlegać wynajmowi na takich samych zasadach, jak inne mieszkania komunalne.

Nadto w § 1 pkt 3 i 5 badanej uchwały postanowiono, iż:

3) § 4 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. O udzielenie pomocy mieszkaniowej w formie najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sosnowiec mogą ubiegać się pełnoletnie osoby, nie posiadające prawa własności do lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, których mogą używać, a ich warunki zamieszkiwania wymagają poprawy i spełniają jedną z poniższych przesłanek:”;

5) w § 24 ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) nie posiadają prawa własności do lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, których mogą używać;”

W tym miejscu należy również podkreślić, że w ocenie organu nadzoru regulacje te, w zakresie sformułowania: *nie posiadające prawa własności do lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, których mogą używać*, są sprzeczne z art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Gminy, osiągających określony w uchwale dochód.

Jak już wspomniano kryteria pozaustawowe (tzn. inne niż kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i dochodowe wskazane przez prawodawcę) nie mogą kreować przesłanek zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Organ nadzoru wskazuje również, że z przepisów ustawy nie wynika, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w każdej formie, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie *prawa własności do lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego, których mogą używać*. Należy zauważyć, iż zastrzeżenie dotyczące jedynie nieposiadania prawa własności nie obejmuje swym zasięgiem przypadków, w których osoby

zainteresowane najmem lokali z zasobu komunalnego mają zaspokojone potrzeby mieszkaniowe wskutek posiadania i używania innego niż własność tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości.

Istotnie kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierana przez gminę umowy najmu socjalnego lokalu, 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 jego rozszerzanie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Nawet, gdy wnioskodawca posiada tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, to okoliczność ta nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych.

Wobec powyższego, przepisy § 4 ust. 2 i § 24 ust. 1 pkt 3 uchwały pierwotnej są wadliwe. Jednakże, zdaniem organu nadzoru, również wprowadzona § 1 pkt 3 i 5 badanej uchwały modyfikacja nie czyni zadość wymogom ustawy i dlatego konieczne jest wyeliminowanie tych postanowień uchwały.

Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem 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).

Wobec wykazanych nieprawidłowości konieczne staje się również odniesienie do powiązanych treściowo z analizowanymi regulacjami przepisów uchwały pierwotnej. Po pierwsze wymaga podkreślenia, iż stwierdzenie nieważności kwestionowanych postanowień uchwały rzutuje na legalność dotychczas obowiązujących w gminie regulacji w przedmiotowym zakresie. Przyjęty przez Radę Miejską sposób unormowania omawianych zagadnień powoduje, iż – wobec wadliwości niniejszej uchwały - kwestia najmu lokali znajdujących się w budynkach oddanych do użytkowania po dniu wejścia w życie zmienianej uchwały Nr 704/XL/2021 Rady Miejskiej w Sosnowcu od dnia 6 maja 2021 r. pozostaje nieuregulowana, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w dotychczasowym kształcie, proponowanym przez uchwałodawcę. Regulacja ta jest bowiem fragmentaryczna. Rodzi to konieczność doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem.

Nadto nadmieniam, iż analiza § 24 ust. 1 pkt 3 uchwały pierwotnej (modyfikowanego w § 1 pkt 5 kwestionowanej uchwały) wykazała, iż przepis ten zamieszczono w Rozdziale 6 uchwały zatytułowanym *Lokale oddawane w najem do remontu przez przyszłego najemcę*. Należy stwierdzić, że uchwała pierwotna jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1 – pkt 6b, i art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru brak bowiem w obowiązujących przepisach podstaw prawnych do wprowadzenia zasad oddawania w najem lokali zakwalifikowanych do remontu na koszt najemcy (jak uczyniono w treści § 23 i 24 ust. 1 uchwały pierwotnej). Tymczasem przedmiotowe lokale - zgodnie z założeniem Rady Miejskiej oddawane są w najem po przeprowadzeniu remontu przez wnioskodawcę (przyszłego najemcę lokalu). Jest to niedopuszczalne w świetle przepisów art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Gminy, osiągających określony w uchwale dochód. Należy zasygnalizować, że to właśnie Gmina jest zobowiązana

zapewnić lokal w ramach najmu socjalnego, lokale zamienne i zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Opierając się na powyższych przepisach, przy uwzględnieniu regulacji, wynikającej m.in. z art. 2 ust. 1 pkt 4, art. 6a ust. 1, 2 i 3 pkt 3 i art. 6d ustawy, jednoznacznie można wywieść, że to Gmina jest zobowiązana do zapewnienia osobie zakwalifikowanej do przydziału lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy lokalu służącego do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych - czyli lokalu o minimalnym wyposażeniu i standardzie technicznym. Konieczne jest, by lokal spełniał te wymogi w momencie przydzielania go uprawnionej osobie. Reasumując, w ocenie organu nadzoru zamieszczenie w uchwale, podejmowanej w oparciu o przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, regulacji dopuszczających składanie deklaracji wykonania we własnym zakresie remontu lokalu gminnego w zamian za jego wynajem bądź ulgi w kosztach wzajemnych rozliczeń, jest niedopuszczalne.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 819/XLIX/2021 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 28 października 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr 704/XL/2021 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad oraz kryteriów wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Sosnowiec - w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego