



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 3 grudnia 2019 r.

Poz. 8179

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.776.2019** **WOJEWODY ŚLĄSKIEGO**

z dnia 29 listopada 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV/111/19 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 25 października 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Wodzisławia Śląskiego – w całości, jako sprzecznej z art. 21 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 2019 r., poz. 1182 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 25 października 2019 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego przyjęła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Wodzisławia Śląskiego, które stanowią załącznik do niniejszej uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 4, art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 października 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 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.

Uchwała Rady w sprawie zasad wynajmowania lokali jako akt prawa miejscowego 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 rady gminy, nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 kwestie rada miasta obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stanowisko takie wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04. 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. Rada Miejska obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu tego upoważnienia, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Tymczasem, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 ustawy i nie określiła: warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy). Co prawda, Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego zawarła w przedmiotowej uchwale rozdział 8 zatytułowany „Warunki, jakie musi spełniać lokal wskazany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności.” Jednakże, w ocenie organu nadzoru, trudno uznać, aby regulacja tam zawarta wypełniała delegację ustawową w sposób kompleksowy. W § 18 załącznika do niniejszej uchwały Rada przyjęła, iż *warunki jakie musi spełniać lokal wskazany dla osób niepełnosprawnych, będą określane każdorazowo po zapoznaniu się z rzeczywistymi potrzebami wynikającymi z rodzaju niepełnosprawności wskazanych przez właściwe organy.* Normą zawartą w § 18 załącznika do uchwały Rada przekazała zatem kompetencje do określenia wskazanych warunków na rzecz innego, bliżej nieokreślonego podmiotu. Tymczasem, przedmiotowe zagadnienie, zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy, powinno zostać uregulowane wyłącznie w uchwale rady gminy określającej zasady wynajmowania lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy. Brak jest podstaw prawnych do scedowania tego uprawnienia na inny podmiot.

W analizowanej uchwale nie dokonano również określenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy o ochronie praw lokatorów (art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy), tj. zadań realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z treścią art. 7 ustawy o pomocy społecznej pomocy udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu ubóstwa, bezdomności czy niepełnosprawności. Z kolei z art. 3 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wynika, iż obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Mając na względzie treść art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym obowiązkiem gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w tym gospodarstw domowych o niskich dochodach, za istotne dla realizacji powyższego obowiązku należy uznać również uregulowanie przez radę gminy zasad przeznaczania lokali dla beneficjentów pomocy udzielanej przez gminę w ramach pomocy społecznej oraz wspierania rodziny.

Reasumując, należy stwierdzić, iż skoro przepis art. 21 ust. 3 pkt 1-6b ustawy wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, a zatem ustawodawca uznał ją za najistotniejszą, stąd pominięcie przez radę któregoś z wymienionych tym przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z art. 21 ust. 3 ustawy skutkuje brakiem realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na pozostałe istotne naruszenia prawa zawarte w przedmiotowej uchwale.

W § 7 pkt 4 załącznika do uchwały Rada za warunki kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy uznała brak możliwości powrotu przez osoby opuszczające domy dziecka w związku z osiągnięciem pełnoletności do lokalu, w którym *są zameldowane na pobyt stały* w Wodzisławiu Śląskim. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Ustawodawca w art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określił, kto jest członkiem wspólnoty samorządowej. Mieszkańcami gminy będą zatem zarówno osoby zamieszkujące i zameldowane na jej terenie na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane, ale przebywające w danej miejscowości na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu. Tak rozumianym swoim mieszkańcom gmina obowiązana jest tworzyć warunki umożliwiające zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2008 roku sygn. akt I OSK 1174/07, stwierdził, że: „w myśl art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy - podobnie art. 16 ust. 1 Konstytucji RP. Mieszkańcem gminy jest więc osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie gminy, tj. przebywa w tej gminie z zamiarem stałego pobytu (art. 25 KC)”. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04, mieszkaniec, to człowiek stale gdzieś mieszkający, lokator, obywatel. Mieszkańcami gminy będą zatem zarówno osoby zamieszkujące i zameldowane na jej terenie na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane, ale przebywające w danej miejscowości na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu. Gmina obowiązana jest - na mocy art. 4 ustawy tworzyć warunki umożliwiające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty samorządowej, czyli jej mieszkańców. Jest to jej zadanie własne. Rada Miejska nie ma zatem uprawnień do dokonywania regulacji posługujących się kryterium zameldowania, ograniczając tym samym krąg podmiotów, do których adresowane są działania gminy. Jego zastosowanie w odniesieniu do realizowanych przez gminę zadań narusza przepisy ustrojowe zawarte w art. 1 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 ustawy. Powyższe uwagi dotyczą również § 15, § 17 tiret pierwszy załącznika do uchwały w zakresie wymogu stałego zameldowania.

W § 10 ust. 7 załącznika do uchwały Rada określiła przypadki, w których Prezydent Miasta może odmówić wyrażenia zgody na zamianę lokalu. Zgodnie z treścią § 10 ust. 7 *odmowa wyrażenia zgody przez Prezydenta Miasta na zamianę lokalu może nastąpić tylko w uzasadnionych przypadkach w formie pisemnej, a w szczególności (...)*.” Wskazana regulacja, a zwłaszcza sformułowanie: „a w szczególności” prowadzi do sytuacji, w której odmowa zamiany lokalu mieszkalnego może nastąpić z innych, niewskazanych w uchwale przyczyn. Co więcej odmowa udzielenia zgody na zamianę lokali może nastąpić nawet jeżeli wynajmujący spełnia warunki określone w przedmiotowej uchwale. Sformułowanie otwartego katalogu sytuacji, w których możliwa jest odmowa udzielenia zgody na zamianę lokalu mieszkalnego, pomimo wcześniejszego wskazania warunków uprawniających do skorzystania z możliwości zamiany, powoduje u adresatów uchwały niepewność co do przysługującego im uprawnienia. Dodatkowo tak skonstruowany przepis uchwały nie realizuje w pełni normy kompetencyjnej z art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, która nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek określenia w uchwale warunków 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. Przypadki, w jakich możliwa jest odmowa wyrażenia zgody na dokonywanie zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach, powinny być ujęte w katalogu zamkniętym, aby nie stwarzać możliwości arbitralnego decydowania przez organ wykonujący uchwałę, w jakich sytuacjach takiej zgody udzielić, a w jakich nie.

Zdaniem organu nadzoru powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych i rażących 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając na uwadze powyższe oraz treść art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwałę Nr XIV/111/19 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 25 października 2019 r. ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**