



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.255.2021

Katowice, dnia 26 marca 2021 r.

Rada Miasta Zabrze

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/497/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Zabrze, w części określonej w § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały oraz § 18 ust. 7 uchwały, w zakresie sformułowania: *(z wyjątkiem osób, którym uprawnienie do najmu socjalnego przyznano na podstawie wyroku sądu)*, jako sprzecznej z art. 14 ust. 1 oraz 21 ust. 3 pkt 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 2020 r. poz. 611), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2021 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XXX/497/21 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Zabrze, dalej jako: *uchwała*. W podstawie prawnej uchwały wskazano: art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 lutego 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest częściowo 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 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 (tj. na zadania wskazane w ustawach o pomocy społecznej oraz 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, 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 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.

Na mocy § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały, umowy najmu lokalu socjalnego lokali mogą być zawierane poza kolejnością z osobami, które nabyły prawo do takiego najmu na podstawie orzeczenia sądowego. Tym samym Rada, realizując dyspozycję z art. 21 ust. 3 pkt 3 *in fine* ustawy, uznała za kryterium pierwszeństwa fakt legitymowania się przez wnioskodawcę tytułem prawnym w postaci orzeczenia sądu, które uprawnia go do otrzymania lokalu socjalnego z zasobu mieszkaniowego gminy.

Należy w tym miejscu wskazać, 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. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.

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.

Paragraf 8 ust. 2 pkt 1 uchwały ogranicza zatem realizację przez gminę ustawowego obowiązku 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). Uznając, że legitymowanie się tytułem prawnym w postaci wyroku sądowego stanowi kryterium pierwszeństwa w rozumieniu art. 21 ust. 3 pkt 3 *in fine* ustawy, Rada wykroczyła zatem poza zakres delegacji, a tym samym naruszyła konstytucyjną zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP), czyli działania organów na podstawie i w granicach prawa.

Konsekwencją zakwestionowania § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały musi być także unieważnienie powiązanego z nim funkcjonalnie § 18 ust. 7 w zakresie sformułowania z *wyjątkiem osób, którym uprawnienie do najmu socjalnego przyznano na podstawie wyroku sądu*. Skoro bowiem osoby takie w ogóle nie są objęte zakresem normowania art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, to uwzględnienie ich w normie kształtującej procedurę przyznania oraz aktualizacji listy osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu socjalnego trzeba uznać za bezzasadne.

Wskazane powyżej uchybienia 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 powoduje, że akt ten pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 lub jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (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, CBOSA).

W opinii organu nadzoru, mimo podniesionych powyżej zarzutów mających charakter istotnego naruszenia prawa, a także przy uwzględnieniu sposobu, w jaki Rada zrealizowała wytyczne wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. NPII.4131.1.81.2021, można poprzestać na częściowym stwierdzeniu nieważności uchwały. Należy bowiem zauważyć, że Rada w zasadniczej części prawidłowo zrealizowała delegację z art. 21 ust. 3 ustawy, a wyeliminowanie § 8 ust. 2 pkt 1 oraz § 18 ust. 7 w części wskazanej powyżej, nie uniemożliwia funkcjonowania w obrocie prawnym uchwały w części niezakwestionowanej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/497/21 Rady Miasta Zabrze z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Zabrze, w części określonej w *petitum*, 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