



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.81.2021

Katowice, dnia 27 stycznia 2021 r.

Rada Miasta Zabrze

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 2020 r. poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/456/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Zabrze, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 1, 5 i 6b w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 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), dalej jako "ustawa" oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych” oraz z art. 2 i art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2020 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XXVIII/456/20 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Zabrze.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2020 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 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.

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 2004r. (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 gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę.

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie określa w sposób prawidłowy sposobu poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej (art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy). W zakresie uregulowania tej materii Rada postanowiła w § 19 ust. 1 uchwały, iż *Společnā kontrolē nad realizacíjā uchwały spravuje Společnā Komisja Mieszkaniowa. Společnā Komisja Mieszkaniowa opiniuje wnioski osób ubiegających się o przyznanie prawa do zawarcia umowy socjalnego lokalu oraz zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych, o których mowa w § 7, § 8 ust. 1 pkt 5-12, 14 i 16, § 16 ust. 2 pkt 3 oraz § 23 uchwały (ust. 2). Společnā Komisję Mieszkaniowā powołuje i odwołuje Rada Miasta w drodze uchwały (ust. 3). Regulamin pracy Společnej Komisji Mieszkaniowej określa Rada Miasta w drodze uchwały (ust. 4).*

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, rada gminy, określając tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych, winna dodatkowo ustalić sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, rada w uchwale ma określić sposób poddawania tej kontroli „spraw trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali”. Z powyższego wynika, że kontroli społecznej mają być poddane jedynie te czynności, które składają się na tryb postępowania. W związku z tym kontrola przybrać powinna charakter formalny, a nie merytoryczny. Kontrola trybu będzie więc sprowadzała się do weryfikacji tego, czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie, dane liczbowe składające się na ocenę punktową wniosków, skala ocen jaką w weryfikacji wniosków stosował podmiot weryfikujący, prawidłowość zliczenia punktacji itp.

W tym miejscu należy podkreślić, że kontrola jest instrumentem prawnym nie zawierającym cech władczego oddziaływania, wkraczania w działalność podmiotów kontrolowanych w celu korygowania tej działalności. Kontrolą jest ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z oceną stanu istniejącego, a więc zastanego. Polega ona na sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu, zaś jej treścią jest przede wszystkim: obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu; ocena tej działalności lub stanu prowadząca do stwierdzenia, że są one prawidłowe lub nieprawidłowe; diagnoza co do przyczyn ewentualnych nieprawidłowości; sformułowanie wniosków odnośnie do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości i wytycznych prowadzących do zmiany nieprawidłowego postępowania kontrolowanego podmiotu. Kontrola jest zatem pozbawiona władczej i wiążącej ingerencji, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany. Tymczasem, z treści § 19 ust. 1 uchwały wynika, iż Społeczna Komisja Mieszkaniowa sprawuje społeczną kontrolę nad realizacją uchwały. Uchwałodawca tym samym przyznaje Społecznej Komisji Mieszkaniowej zbyt szerokie uprawnienia kontrolne. Wyposaża Komisję w możliwość kontroli nad realizacją wszystkich postanowień uchwały, podczas gdy zgodnie z ustawą może poddać kontroli społecznej jedynie sprawy trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. W tym miejscu należy także podnieść, że przyznanie Społecznej Komisji Mieszkaniowej prawa sprawowania kontroli nad realizacją postanowień całej uchwały nieuchronnie wiąże się z dostępem do danych wrażliwych podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania, chronionych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000). Tymczasem, nie każda osoba może mieć dostęp do wskazanych danych. Wprawdzie uchwała nie precyzuje bliżej, jakie konkretnie podmioty będą wchodziły w skład Społecznej Komisji Mieszkaniowej; skład ten zostanie bowiem określony dopiero uchwałą Rady Miasta, więc może się okazać że będą tam wchodziły podmioty zewnętrzne w stosunku do struktur organizacyjnych Urzędu Miasta. Takie natomiast podmioty nie mogą mieć dostępu do danych wrażliwych podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania. Z treści uchwały nie wynika również jakie dokładnie zadania Komisja będzie realizowała. Regulamin pracy tej Komisji – zgodnie z § 19 ust. 4 uchwały – określi bowiem Rada Miasta w drodze uchwały. Biorąc powyższe pod uwagę, że organ stanowiący gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym, zadaniach i sposobie działania, nie może uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Organ nadzoru również wskazuje, że przedmiotowa Komisja Mieszkaniowa nie powinna brać udziału w procesie przydziału lokali mieszkalnych wnioskodawcom, gdyż nie będzie to stanowić elementu kontroli społecznej. Z treści § 19 ust. 2 uchwały wynika, iż Społeczna Komisja Mieszkaniowa będzie miała rolę opiniodawczą, będzie bowiem opiniowała wnioski osób ubiegających się o przyznanie prawa do zawarcia umowy socjalnego lokalu oraz zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych, szczegółowo wymienionych w tym przepisie. Jednakże z przepisu tego nie wynika, czy wskazana Komisja będzie opiniowała złożone wnioski w trakcie trwającego postępowania, czy też wyda opinię już po zakończonym postępowaniu o przydział lokalu, tj. dokona kontroli (weryfikacji), czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Mając na uwadze, że to Rada Miasta decyduje o zadaniach i sposobie działania ww. Komisji, w drodze odrębnej uchwały, nie można ustalić, jak będzie wyglądać społeczna kontrola wykonywana przez ww. Komisję.

Organ nadzoru zaznacza, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego § 19 ust. 1 - 4 uchwały spowoduje, że uchwała zostanie pozbawiona obligatoryjnego elementu z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, tj. społecznej kontroli nad załatwianiem wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Zabrze nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

W analizowanej uchwale nie dokonano również określenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy (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, 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. Rada w rozdziale 13 uchwały pomimo obowiązku określenia ww. zasad, w § 25 uchwały zawarła jedynie informację, że *gmina przeznacza lokale mieszkalne na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy (ust. 1). Umowa najmu lokalu, o którym mowa w ust. 1, może zostać zawarta z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie lub podmiotem, do którego celów statutowych należy wykonywanie innych zadań jednostek samorządu terytorialnego 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 (ust. 2).* Zdaniem organu nadzoru przepisy te nie wypełniają kompleksowo delegacji ustawowej, gdyż nie określają zasad na jakich będą mogły być przeznaczane lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy na wykonywanie innych zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na podstawie wskazanych ustaw.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie określa również prawidłowo wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony. W § 3 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, iż *O zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, o którym mowa w § 9 ust. 1 pkt 1-2 uchwały, mogą ubiegać się osoby spełniające warunki określone ust. 1-2, których średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia oświadczenia w gospodarstwie domowym wynosił co najmniej 50 % najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 25 % najniższej emerytury na każdego kolejnego członka gospodarstwa wieloosobowego, jednak nie więcej niż 400 % najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 200 % najniższej emerytury na każdego kolejnego członka gospodarstwa wieloosobowego, obowiązującej w dniu złożenia oświadczenia, a ogłaszanej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski". Przepisu tego nie stosuje się do osób, o których mowa w § 7 ust. 3 pkt 1, § 8, § 11 ust. 2, § 13 ust. 2, § 15, § 16, § 22, § 23 oraz § 27 uchwały.* Powołanym wyżej przepisem Rada określiła zatem zarówno minimalną, jak i maksymalną wysokość dochodu warunkującą oddanie lokalu w najem na czas nieokreślony, czym naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Przepis ten bowiem jako jedyne kryterium określające krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu przyjmuje kryterium dochodowe. Zobowiązuje jednocześnie radę gminy do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony. Nie można jednak, w ocenie organu nadzoru, przyjąć iż wskazany przepis ustawy upoważnia radę, mając na uwadze pozostałe postanowienia ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, do określenia dochodu minimalnego, bez którego uzyskiwania

zawarcie umowy najmu byłoby niemożliwe. Rada uwzględniając wykładnię celowościową art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy winna zatem ustalić wysokość maksymalnych dochodów gospodarstwa domowego. Taka bowiem tylko wysokość dochodu umożliwi korzystanie z lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego jednostki samorządu terytorialnego osobom i rodzinom najuboższym. Tymczasem warunek dochodowy ustalony przez Radę prowadzi do sytuacji, kiedy osoba nie spełniająca minimalnego kryterium dochodowego niejako z góry wykluczona zostaje z uprawnienia do skorzystania z zasobu mieszkaniowego gminy. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyroku NSA we Wrocławiu z dnia 6 marca 2003 r. sygn. akt: II SA/Wr 2887/02, oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 lutego 2011 r. sygn. akt: II SA/Go 1/11 (publ. CBOSA). Wskazaną regulację należy uznać za sprzeczną z prawem również ze względu na fakt, iż odwołuje się ona do warunków określonych w § 3 ust. 2 uchwały, które zostały zakwestionowane przez organ nadzoru, z przyczyn wskazanych poniżej.

Zdaniem organu nadzoru brak jest również określenia wysokości dochodu uzasadniającego oddanie lokalu w najem socjalny lub podnajem. Wprawdzie w § 4 ust. 3 uchwały Rada Miasta podjęła próbę uregulowania wskazanej materii, jednak regulacja ta nie jest prawidłowa. Ponadto jest ona powiązana z § 4 ust. 1 uchwały, który został zakwestionowany przez organ nadzoru, z przyczyn podanych poniżej. Mając na uwadze powyższym należy uznać, iż Rada Miasta nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 3 ust. 2 uchwały. W przepisie tym Rada postanowiła, iż *o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego mogą ubiegać się inne osoby, jeżeli: 1) są zatrudnione na terenie Gminy, 2) przemawiają za tym szczególne potrzeby Gminy*. Po pierwsze 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 przepisu tego wynika zatem, iż Rada Miasta ma uprawnienie do wydzielenia z zasobów mieszkaniowych gminy lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy i ustalenia zasad i kryteriów wynajmowania takich lokali (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy). Jednakże w treści uchwały Nr XXVIII/456/20 Rady Miasta Zabrze powyższych zasad i kryteriów nie określiła. Po drugie, niedopuszczalne jest zawarcie w niniejszej uchwale postanowienia dopuszczającego możliwość zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego w oparciu o dowolne zasady oparte wyłącznie o ogólnikowe pojęcie „szczególnych potrzeb Gminy”. Należy podkreślić, iż zamiarem ustawodawcy jest, aby gospodarowanie lokalami gminnymi następowało w oparciu o precyzyjne, jasne i przejrzyste zasady, których spełnienie jest możliwe do zweryfikowania w procesie stosowania uchwały. W oparciu o takie zasady, wynikające z uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, wójt gminy, jako dysponent mienia komunalnego z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, powinien gospodarować lokalami gminnymi. Ograniczenie się wyłącznie do ogólnego kryterium „szczególnych potrzeb Gminy” bez określenia o jakie dokładnie potrzeby chodzi, nie stanowi poprawnej realizacji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy.

W § 4 ust. 1 i 2 uchwały Rada Miasta określiła kryteria wyboru osób, z którymi mogą być zawierane umowy najmu lokalu socjalnego. Na mocy art. 4 ust. 1 ustawy do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy). Z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne (art. 22). Umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art.

21 ust. 3 pkt 1 ustawy (art. 23 ust. 2 ustawy). Z powyższego wynika, że lokale socjalne zostały potraktowane odrębnie i uprawnienie do wynajęcia z gminnego zasobu mieszkaniowego lokalu socjalnego przysługuje osobom spełniającym tylko dwa warunki: nie posiadającym tytułu prawnego do lokalu oraz spełniającym kryterium dochodowe określone przez radę na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Skoro więc ustawodawca wyraźnie określa kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne, to nie ma podstaw do tego aby wprowadzać w uchwale innych wymogów w tej kwestii. Takie działanie jest niewątpliwie niedopuszczalne.

Za sprzeczną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 5 ust. 1 – 4 uchwały. W przepisach tych Rada Miasta przewidziała obowiązek weryfikowania przez gminę spełniania przez najemców, z wyłączeniem umów najmu socjalnego lokalu, kryterium wysokości dochodu uzasadniającego oddanie w najem lub podnajem lokalu oraz uregulowała kwestie ustalania czynszu w sytuacji, jeżeli "średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego najemcy w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji jest wyższy niż dochód określony na podstawie kryteriów zawartych w uchwale rady gminy, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 2, dotyczących wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu". Tymczasem, kwestie te zostały uregulowane w art. 21c ust. 1, 2 i 5 ustawy. Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem orzecznictwa sądów administracyjnych, powtarzanie i modyfikację w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne (np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 533/15 i powołane tam orzecznictwo). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis, będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Podobny zarzut należy odnieść również do § 6 uchwały, w którym Rada zastrzegła, iż najemcy lokali komunalnych mogą ubiegać się o obniżkę czynszu na okres 12 miesięcy. Tymczasem, o okresie, na jaki obniżki mogą być udzielone rozstrzyga wprost przepis art. 7 ust. 3 ustawy.

W § 8 ust. 1 uchwały Rada Miasta określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Zgodnie z § 8 ust. 1 pkt 15 i 16 uchwały umowy najmu lokali na czas nieoznaczony mogą być zawierane poza kolejnością z osobami:

- jeżeli przemawiają za tym szczególne potrzeby Gminy (pkt 15),
- jeżeli w świetle zasad współżycia społecznego byłoby to szczególnie uzasadnione (pkt 16).

Zdaniem organu nadzoru Rada Miasta określając wskazane wyżej przesłanki warunkujące pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony posługuje się nieprecyzyjnymi i bliżej nieokreślonymi pojęciami. Z kolei brak precyzyjnego określenia przesłanki uniemożliwi bądź znacznie utrudni adresatom normy zgodne z nią zachowanie, zaś zakres znaczeniowy tych nieprecyzyjnych pojęć będzie kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy gminy na etapie wykonywania uchwały, w drodze uznaniowej interpretacji. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa ze względu na jego niejasność. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.” Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny: 1) wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone; 2) określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej, by nie były one oskarżane o arbitralność w stosowaniu prawa. Niejasność przepisów nie powinna prowadzić do tego, że pewne osoby zrezygnują z korzystania z przysługujących im uprawnień tylko

dlatego, że nie są pewne ich zakresu (Wierczyński G., Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009).

W § 13 ust. 1 uchwały Rada Miasta określiła, iż: „Umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na okres co najmniej jednego roku, lecz nie dłużej niż trzy lata”. W ocenie organu nadzoru żaden przepis ustawy nie zawiera upoważnienia dla Rady Miasta do określenia minimalnego oraz maksymalnego czasu trwania umowy najmu lokalu socjalnego. Określenie w uchwale takiego przedziału czasowego, na jaki może zostać zawarta umowa najmu lokalu socjalnego, uznać należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego oraz modyfikację normy ustawowej. Ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Podkreślić należy, że organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy, zatem to on oraz przyszły najemca lokalu jako strony stosunku cywilnoprawnego, którego przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy, są uprawnieni na zasadach równorzędności stron do określenia okresu, na jaki zostanie zawarta umowa, mając na uwadze treść art. 23 ust. 1 ustawy. Wobec powyższego należało uznać, że § 13 ust. 1 uchwały w sposób istotny narusza prawo.

Ponadto należy zaznaczyć, iż zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy, umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2. Mając to na uwadze, stwierdzić należy, że zasady przedłużania umów najmu lokalu socjalnego, zostały określone w ustawie. Rada gminy nie może powtarzać oraz modyfikować tych przepisów, jak to uczyniła w treści przepisu § 13 ust. 2 uchwały.

W § 14 ust. 2 i 3 uchwały Rada wskazała podmioty, z którymi zawierane będą umowy najmu tymczasowego pomieszczenia oraz wskazała czas trwania wskazanej umowy. Należy zaznaczyć, iż wskazane regulacje stanowią powtórzenie odpowiednio art. 25c oraz art. 25b ustawy, stąd też konieczne jest stwierdzenie ich nieważności.

Przepis § 18 ust. 11 uchwały, zgodnie z którym *Osoby, które trzykrotnie zrezygnowały z przedłożonej im oferty najmu socjalnego lokalu, do którego prawo przyznano im z uwzględnieniem § 4 ust. 2 uchwały, zostaną skreślone z rejestru osób oczekujących na zawarcie najmu socjalnego lokalu* jest sprzeczny z celem ustawy i tworzy negatywne przesłanki materialnoprawne wykraczające poza granice zakreślone delegacją ustawową. Przepis ten pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenia są nieuzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy możliwości starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Tą regulacją stworzono nieprawidłową sytuację, w której gmina faktycznie wymusi na uprawnionym przyjęcie lokalu spośród zaproponowanych lokali – por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 lutego 2011r., sygn. akt II SA/Go 898/10, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Jako pozbawione podstawy prawnej, organ nadzoru wskazuje również przepisy § 30 ust. 1 – 3 uchwały, dotyczące obowiązku wpłacenia kaucji zabezpieczającej, jako wymogu warunkującego zawarcie umowy najmu lokalu, wysokości tej kaucji, określenia sytuacji, w których kaucji się nie pobiera. Należy podkreślić, iż kwestie dotyczące kaucji ustawodawca uregulował w art. 6 ustawy. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu

zawarcia umowy najmu. W art. 6 ust. 2 ustawy wskazane zostały natomiast przypadki, w których kaucji nie można pobierać – jeżeli umowa dotyczy najmu lokalu zamiennego lub najmu socjalnego lokalu; jeśli umowa jest zawierana w związku z zamianą lokalu, a najemca uzyskał zwrot kaucji bez dokonania jej waloryzacji. Zdaniem organu nadzoru skoro ustawodawca postanowił, że zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu, a zatem pozostawił podmiotowi zawierającemu umowę najmu kwestię rozstrzygnięcia o konieczności pobrania kaucji, rada nie jest władna do stanowienia o obowiązku pobierania kaucji, a także do określania, w jakiej wysokości kaucja ta będzie pobierana. Ustawodawca nie przesądził tym samym obligatoryjnego charakteru kaucji, oddając inicjatywę w jej ustanowieniu stronom umowy najmu lokalu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2011r., sygn. akt IV SA/Po 503/11, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). "Z cywilnoprawnego charakteru kaucji mieszkaniowej wynika, iż kształtowanie treści porozumień kaucyjnych powinno odbywać się w drodze porozumienia stron z uwzględnieniem wyrażonej w art. 3531 ustawy Kodeks cywilny zasady swobody umów. Natomiast Rada Miasta, jako że nie jest stroną umowy najmu, nie jest też uprawniona ustalać kaucji, w tym jej wysokości warunkującej zawarcie tej umowy" (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 listopada 2012 r.-sygn. akt II SA/Op 342/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Z powyższych względów za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 30 ust. 4 uchwały, w której rada postanowiła, iż „na wniosek najemcy Prezydent Miasta może w drodze zarządzenia wyrazić zgodę na rozłożenie kaucji na raty miesięczne, w wysokości uzależnionej od sytuacji materialnej najemcy”.

Ponadto należy wskazać, iż ustalenia Rady Miasta Zabrze dotyczące daty wejścia w życie uchwały nie odpowiadają wymogom określonym w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zawarta w § 33 badanej uchwały regulacja, o następującym brzmieniu: uchwała wchodzi w życie 14 dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego” pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ww. ustawy. W myśl wyżej wskazanego przepisu ustawy „akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie **po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia**, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”. Wprowadzenie zatem przez Radę Miasta powyższego terminu wejścia w życie uchwały powoduje brak zachowania wymaganego art. 4 ust. 1 ustawy okresu *vacatio legis*, który zgodnie z jego brzmieniem powinien wynosić, co najmniej 14 dni. Regulacja przewidująca nabycie przez uchwałę mocy obowiązującej 14 dni po ogłoszeniu w urzędowym publikatorze pozwala jej zaistnieć w obrocie prawnym już w 14 dniu po ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Należy zatem stwierdzić, że przepis § 33 uchwały, który w sposób nieuzasadniony nie przewiduje wymaganego prawem okresu *vacatio legis*, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, a w konsekwencji także z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVIII/456/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Zabrze - 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego