



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.636.2019

Katowice, dnia 3 października 2019 r.

Rada Miasta Racibórz

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 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/144/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Racibórz – 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

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2019 r. Rada Miasta Racibórz przyjęła uchwałę Nr IX/144/2019 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Racibórz. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym i art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 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 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.

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 gminy (tu: Rada Miasta Racibórz) 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.

Tymczasem, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 ustawy i nie określiła: warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy). Co prawda, Rada Miasta Racibórz zawarła w przedmiotowej uchwale rozdział 3 zatytułowany „Warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (...)”. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, Rada w § 8 uchwały w żaden sposób nie odnosi się do warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 listopada 2011r. (sygn. akt IV SA/GI 28/14, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) przez określenie zawarte w art. 21 ust. 3 pkt 1 omawianej ustawy, a więc "warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy" rozumieć należy, warunki faktyczne zamieszkiwania (powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu itp.), które uprawniają mieszkańca wspólnoty samorządowej do ubiegania się o lokal komunalny. Powyższych regulacji w niniejszej uchwale brak.

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 11 uchwały pomimo obowiązku określenia ww. zasad, w § 23 zawarła jedynie informację, że *w mieszkaniowym zasobie można przeznaczyć lokale na wykonywanie zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (ust. 1). *Na wniosek jednostki samorządu terytorialnego, Prezydent Miasta Racibórz może wyrazić zgodę na wynajęcie lokalu jednostce samorządu terytorialnego na wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 1.* (ust. 2). *Wykaz lokali, o których mowa w ust. 1 zostanie określony w zarządzeniu Prezydenta Miasta Racibórz.* (ust. 3). *Ilość lokali przeznaczonych na realizację zadań, o których mowa w ust. 1 zostanie określona w uchwale Rady Miasta Racibórz, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy.* (ust. 4). Zdaniem organu nadzoru przepisy te nie wypełniają 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.

Rada nie określiła w uchwale również warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach, czym nie wypełniła delegacji art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy.

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 w zasadach 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.

Wymaga zaznaczenia, że zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, *umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem 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. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b.*

W ocenie organu nadzoru, § 10 pkt 3 lit. c, § 20 ust. 1 pkt 3, § 21 ust. 1 pkt 3, § 21 ust. 2 pkt 3 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, iż z przepisów ustawy nie wynika, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w każdej formie, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierana przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego, co wynika z art. 23 ust. 2 ustawy. Wyrażne 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 te stanowią ograniczenie podmiotowe w rozpoznawaniu merytorycznie wniosku o przyznanie pomocy mieszkaniowej z uwagi na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, co jest sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy.

Wskazane wyżej stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych, które jednoznacznie wskazuje, iż niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu, tak m.in. w wyroku: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 102/12, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wa 2005/12, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 2 października 2014 r., sygn. akt III SA/Kr 1071/14, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 827/11, Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2790/13 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W ocenie organu nadzoru przepis § 11 ust. 1 pkt 4 uchwały istotnie narusza prawo. Przepis art. 23 ustawy stanowi, że *umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony* (ust. 1); *Umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem 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. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b.* (ust. 2); *Umowę najmu socjalnego lokalu 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 uzasadniającą zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu, stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2.* (ust. 3). Zatem przepis § 11 ust. 1 pkt 4 uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej oraz pozostaje w sprzeczności z powołanym art. 23 ust. 2 i ust. 3 ustawy oraz § 6 uchwały.

W § 11 ust. 4, § 12 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, że okres na jaki winna być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego i pomieszczenia tymczasowego zostanie określony w Zarządzeniu Prezydenta Miasta Racibórz. Należy wskazać, iż ustawodawca odpowiednio w art. 23 ust. 1 oraz w art. 25b ustawy wskazał czas trwania wskazanych wyżej umów. Dlatego przepisy te, zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Jednocześnie zaznaczyć wymaga, że organem uprawnionym do zawierania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Zatem to

organ wykonawczy gminy 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 powyższych przepisów ustawy.

Należy również zaznaczyć, iż kwestia wynajmowania pomieszczeń tymczasowych (§ 12 uchwały) została określona w przepisach art. 25a i następne ustawy. Tym samym Rada nie była władna ani do ponownego stanowienia w tym zakresie, ani też do modyfikacji regulacji ustawowych.

Również, zdaniem organu nadzoru, umiejscowienie ewidencji wniosków w określonym referacie urzędu gminy (§ 17 ust. 2 uchwały) narusza kompetencję organu wykonawczego gminy do określania struktury organizacyjnej urzędu (art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym).

Zdaniem organu nadzoru w treści § 29 ust. 2 uchwały przyznano Prezydentowi Miasta Racibórz kompetencje do arbitralnego decydowania o przyznaniu lokalu. Zauważyć należy, iż z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy jasno wynika, że to rada gminy ustala w zgodzie z normami określonymi w tych przepisach zasady i kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu. Sprzeczne zatem z tymi przepisami jest delegowanie kompetencji przypisanych ustawowo Radzie Miasta na rzecz organu wykonawczego – Prezydenta Miasta.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr IX/144/2019 Rady Miasta Racibórz z dnia 28 sierpnia 2019 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Racibórz, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości 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

Krzysztof Nowak

Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego