



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 grudnia 2016 r.

Poz. 6523

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.590.2016 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2016 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXI/632/16 Rady Miasta Katowice z dnia 26 października 2016 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice”, w części określonej:

- w § 3 ust. 1 pkt 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „przekraczającą 80% najniższej emerytury lecz” – jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1610) - zwanej dalej „ustawą”;

- w § 3 ust. 1 pkt 2 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „przekraczającą 80% najniższej emerytury lecz” – jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy;

- w § 9 ust. 3 Załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy;

- art. 14 ust. 2 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 25b ustawy.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, podjętą na sesji w dniu 26 października 2016 r. Rada Miasta Katowice określiła "Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice", stanowiące załącznik do niniejszej uchwały. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa z dnia 9 listopada 2016 roku, poz. 5696.

Podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem 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.

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie 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 lokalu socjalnego;

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 o najem lokali socjalnych 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;

7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>.

Uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy mają walor aktów prawa miejscowego, obowiązującego na terenie gminy, której organ stanowiący takie zasady uchwalił.

Należy podkreślić, że oceny legalności każdego aktu prawa miejscowego dokonuje się z uwzględnieniem zasad wynikających z normy ustrojowej wyrażonej m.in. w przepisach art. 87 ust. 2 oraz 94 Konstytucji RP, która zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do ich stanowienia na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Za istotnie naruszające prawo uznaje się te postanowienia aktu prawa miejscowego, które wykaczają poza delegację ustawową, tj. które regulują kwestie nieobjęte normą upoważniającą, włączając w to postanowienia, które powtarzają lub modyfikują przepisy aktów wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w licznych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 października 2016 r., sygn. akt II WSA/Wr 508/16, LEX nr 2145156; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 244/1, LEX 795646).

W ocenie organu nadzoru przepis **§ 3 ust. 1 pkt 1 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „przekraczającą 80% najniższej emerytury lecz”** w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy.

Rada Miasta Katowice w kwestionowanym w części § 3 ust. 1 pkt 1 Załącznika do uchwały postanowiła, że "wysokość dochodu na osobę w gospodarstwie domowym wnioskodawcy, uzasadniająca oddanie w najem lokal, o którym mowa w § 2 pkt 1, wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice, określa się jako wysokość **przekraczającą 80% najniższej emerytury lecz** nie przekraczającą 260% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym; w przypadku orzeczonej przez organ właściwy do spraw orzekania o niepełnosprawności wobec wnioskodawcy niepełnosprawności w stopniu znacznym wysokość dochodu nie może być wyższa niż 300% najniższej emerytury".

Przyjęte przez Radę Miasta Katowice przepis § 3 ust. 1 pkt 1 Załącznika do uchwały stanowi realizację przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym "zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieokreślony i lokalu socjalnego oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu", lecz stanowi naruszenie przepisu art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy", zaś zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 2 ustawy "gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach". Jedną z takich form jest podjęcie przez radę gminy, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 uchwały ws. zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Należy zauważyć, że cyt. wyżej przepis art. 21 ust. 3 ustawy, z jednej strony wymienia obligatoryjne elementy, które uchwała ws. zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy winna określać, z drugiej zaś strony ma charakter otwarty, co oznacza, że organ stanowiący gminy (tu: Rada Miasta Katowice) może zawrzeć w niej regulacje dodatkowe. Zarówno elementy obligatoryjne uchwały jak również jej regulacje dodatkowe, wynikające z występujących na terenie gminy potrzeb lokalnych muszą być zgodne z Konstytucją RP oraz powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej.

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jak wyżej nadmieniono reguluje przede wszystkim art. 21 ust. 3 ustawy. W świetle powyższego uzasadnione zastrzeżenie organu nadzoru budzi ograniczenie w ubieganiu się przydziału lokalu komunalnego osób osiągających dochód niższy, niż określony w przepisie § 3 ust. 1 pkt 1 Załącznika. Powołany przepis ustawy upoważnia wprawdzie radę gminy do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, **ale nie oznacza to, że w grę wchodzi także określenie dochodu minimalnego, bez którego uzyskiwania zawarcie umowy najmu byłoby niedopuszczalne.**

Wykładnia celowościowa tego przepisu wskazuje bowiem niewątpliwie, iż chodzi w nim o dochody maksymalne. Odmienne rozumienie pojęcia "kryterium dochodowego" prowadziło do błędnego wniosku, iż gmina nie ma obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób najbardziej potrzebujących. Tymczasem z art. 20 ust. 1 ustawy wynika w sposób jednoznaczny, że mieszkaniowy zasób gminy jest tworzony w celu realizacji zadań wynikających z art. 4 omawianej ustawy, czyli m.in. w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Przyjęte przez Radę Miasta Katowice kryterium powoduje, że z prawa uzyskania najmu lokali gminnych nie będą mogły skorzystać osoby najuboższe.

Rozwiązanie takie musi budzić zastrzeżenia z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości obywateli względem prawa i nie może być akceptowane w obowiązującym porządku prawnym, zakładającym konieczność zaspokojenia przez wspólnotę gminną określonych potrzeb o charakterze socjalnym.

Uzasadnieniem dla podjęcia przez Radę Miasta Katowice uchwały w kwestionowanym przez organ nadzoru brzmieniu nie może być założenie czy też obawa, że mieszkańcy o niższych dochodach nie będą w stanie płacić czynszu nawet w minimalnej wysokości. Pozostaje przy tym w sprzeczności z rozwiązaniami przyjmowanymi w innych ustawach regulujących zasady i tryb udzielania pomocy społecznej osobom o najniższych dochodach oraz regulujących zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2887/02, OSS z 2003 r. Nr 3, poz. 72, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 269/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Go 320/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 28 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Go 464/13).

Z przyczyn opisanych powyżej, w ocenie organu nadzoru również przepis **§ 3 ust. 1 pkt 2 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „przekraczającą 50% najniższej emerytury lecz”** w sposób istotny narusza z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 ustawy.

W przepisie § 9 ust. 3 uchwały Rada Miasta Katowice uchwaliła, że "umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta z osobą spełniającą kryterium dochodowe określone w ust. 2, która nie posiada tytułu prawnego do lokalu, jeżeli w lokalu, w którym zamieszkuje na jedną osobę przypada nie więcej niż 8m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej a w przypadku orzeczonej przez organ właściwy do spraw orzekania o niepełnosprawności wobec wnioskodawcy, członka jego rodziny lub osoby z nim zamieszkującej niepełnosprawności w stopniu znacznym oraz w przypadku małoletniego członka rodziny wnioskodawcy lub małoletniego zamieszkującego z wnioskodawcą legitymującego się stopniem niepełnosprawności ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji lub wskazaniem konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie leczenia, rehabilitacji i edukacji - nie więcej niż 14 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej".

W ocenie organu nadzoru przyjęty przez Radę Miasta Katowice przepis art. § 9 ust. 3 Załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 23 ust. 2 ustawy, stanowiący, że „umowa najmu lokalu socjalnego (...) może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody nie przekraczają wysokości określonej w uchwale, podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1” w związku z art. 21 ust. 3 ustawy.

Przepis art. 22 ustawy stanowi, że „z mieszkaniowego zasobu gminy wydziela się część lokali, które przeznaczają się na wynajem, jako lokale socjalne”. Umowę lokalu socjalnego zawiera się na czas określony z osobą, która spełnia kumulatywnie dwa warunki:

- nie posiada tytułu prawnego do lokalu;
- której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Rada Miasta Katowice w kwestionowanym § 9 ust. 3 Załącznika do uchwały poprzez dodanie kolejnego, nie wymienionego w ustawie warunku, którym dla Rady Miasta Katowice stało się „kryterium metrażowe”, umożliwiające zawarcie najmu lokalu socjalnego, w sposób oczywisty przekroczyła granicę upoważnienia ustawowego. Przedstawione stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 29 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 463/16; wyrok NSA z dnia 25 listopada 2016 r., sygn. akt I OSK 1296/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Rada Miasta Katowice w przepisie § 14 ust. 2 Załącznika do uchwały uchwaliła, że „umowa najmu pomieszczenia tymczasowego winna być zawarta na okres trzech miesięcy”.

Przepis art. 25a ust. 1 ustawy stanowi, że „gmina tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń, które przeznaczają się na wynajem”, zaś zgodnie z art. 25b ust. 2 ustawy „umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy”.

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Katowice przyjmując § 14 ust. 2 uchwały w cyt. wyżej brzmieniu w sposób istotny naruszyła obowiązujący art. 25a ust. 2 ustawy, który jednoznacznie określa okres, na jaki zawiera się umowę najmu tymczasowego pomieszczenia. Okres ten, zgodnie z wolą ustawodawcy wynosi od jednego do sześciu miesięcy, określenie zaś długości okresu, na jaki zostanie zawarta umowa najmu lokalu tymczasowego, stanowi wyłączną kompetencję organu wykonawczego gminy (Prezydenta Miasta Katowice). Ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określenia (np. w uchwale podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy) odmiennego okresu zawierania umów najmu tymczasowego pomieszczenia, wobec czego każdą taką próbę należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego, co w świetle wcześniejszych wywodów stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności przepisu.

Biorąc pod uwagę powyższe uzasadnienie należy uznać, że Rada Miasta Katowice, podejmując uchwałę Nr XXXI/632/16 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice”, w części wskazanej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia, w sposób istotny naruszyła obowiązujące prawo, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w zakresie przepisów: § 3 ust. 1 pkt 1 w zakresie wyrazów „przekraczającą 80% najniższej emerytury, lecz”; § 3 ust. 1 pkt 2 w zakresie wyrazów „przekraczającą 50% najniższej emerytury, lecz”; § 9 ust. 3 oraz § 14 ust. 2 Załącznika do uchwały.

#### **Pouczenie:**

1. Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia .

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora  
Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**

Otrzymują:

1. Rada Miasta Katowice
2. aa.