



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Poz. 2936

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.375.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 XXIX/290/2021 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pyskowice, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b 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 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Miejska w Pyskowicach przyjęła uchwałę Nr XXIX/290/2021 w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pyskowice, dalej jako „uchwała”.

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

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

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

Na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

1. *Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.*

2. *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.*

Natomiast 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 art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b wynika, że: 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.

Dodatkowo, przepis art. 21 ust. 3b ustawy stanowi, że: *Rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.*

Z treści ww. przepisów ustawy wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu. Przede wszystkim muszą być one zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej, w tym zwłaszcza przepisami ustawy zawierającej delegację do podjęcia uchwały. Wymaga zaznaczenia, że użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności” wskazuje, 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 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru ponownie podkreśla, 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 ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Treść § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. regulacjach uchwały wskazała, co następuje:

*§ 3. 1. Wysokość średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego z okresu 3 pełnych, kolejnych miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub podnajmu nie może przekraczać:*

- 1) 250% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym,*
- 2) 190% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.*

*2. Wysokość średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego z okresu 3 pełnych, kolejnych miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o zawarcie umowy najmu socjalnego nie może przekraczać:*

- 1) 100% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym,*
- 2) 75% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.*

*3. Do dochodu, o którym mowa w ust. 1 i 2 zalicza się dochody przeliczane na członka rodziny wnioskodawcy według przepisów o dodatkach mieszkaniowych.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie uwzględniła prawidłowo dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i nie określiła w uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu. Rada Miejska zatytułowała Rozdział 2 uchwały – *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*, jednakże ani zawarte w tym rozdziale regulacje, ani też inne przepisy uchwały nie wskazują prawidłowo wysokości dochodu gospodarstwa domowego, o którym mowa w ww. art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. W treści § 3 ust. 1 i ust. 2 uchwały Rada Miejska odwołuje się do średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego z okresu 3 pełnych, kolejnych miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku, zamiast do „dochodu gospodarstwa domowego”, jak wymaga tego ustawodawca w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Konkludując, Rada Miejska w Pyskowicach w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 2 pkt 3 uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. W powołanej wyżej regulacji uchwały wskazano, że:

*Ilekróć w uchwale jest mowa o:*

*3) członku wspólnoty samorządowej – należy przez to rozumieć osobę zamieszkujejącą na terenie Gminy Pyskowice z zamiarem stałego pobytu (centralizującą swoje potrzeby życiowe i prowadzącą na tym terenie gminy gospodarstwo domowe), który może być udokumentowany zaświadczeniami lub innymi odpowiednimi dokumentami potwierdzającymi zamiar stałego pobytu na terenie Gminy Pyskowice.*

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy nie dysponuje uprawnieniem do zdefiniowania ww. pojęcia. Należy wyjaśnić, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez

ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się wyłącznie pojęciem „wspólnoty samorządowej” (art. 2 ust. 1 pkt 10, art. 4 ust. 1 ustawy.), przy czym go nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „członek wspólnoty samorządowej” czyli osób wchodzących w skład wspólnoty samorządowej (niezdefiniowanej w ustawie) - bez wyraźnej delegacji ustawowej. Jak wynika z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 lipca 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 484/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Na marginesie należy wskazać, że m.in. w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP i art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zdefiniowano pojęcie wspólnoty samorządowej, tj. wspólnotę samorządową tworzą z mocy prawa mieszkańcy gminy. Konstytucja RP również w art. 170 posługuje się pojęciem członków wspólnoty samorządowej ale go nie definiuje.

Konsekwencją ww. zakazu definiowania pojęcia „członek wspólnoty samorządowej” jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 2 pkt 4 uchwały, który stanowi, że: *centrum życiowym – należy przez to rozumieć miejsce ośrodek interesów życiowych, w którym skoncentrowane są sprawy rodzinne, osobiste i gospodarcze wnioskodawcy, w szczególności gdy wnioskodawca zamieszkuje na terenie Gminy Pyskowice, pracuje na terenie Gminy Pyskowice, korzysta z usług placówek wychowawczo oświatowych na terenie Gminy Pyskowice rozlicza podatek dochodowy w Gminie Pyskowice. Wymagane jest udokumentowanie przez wnioskodawcę oraz osoby objęte wnioskiem faktycznego zamieszkiwania na terenie Gminy Pyskowice.* Powyżej uregulowana definicja „centrum życiowe” została użyta wyłącznie w § 2 pkt 3 uchwały, który zostanie wyeliminowany z obrotu prawnego.

Powyżej wskazany zakaz definiowania ustawowych pojęć należy analogicznie zastosować do poniżej opisanych regulacji uchwały:

- § 2 pkt 6 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Wskazana regulacja uchwały stanowi, że: *Ilekcroć w uchwale jest mowa o: 6) dochodzie gospodarstwa domowego – należy przez to rozumieć sumę dochodów ze wszystkich źródeł ich uzyskiwania wnioskodawcy wraz z osobami zgłoszonymi do wniosku.* Ustawa, a więc akt prawny zawierający delegację dla podjęcia przedmiotowej uchwały, posługuje się wyłącznie pojęciem „dochodu gospodarstwa domowego” (np. art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy), przy czym go nie definiuje. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „dochód gospodarstwa domowego” bez wyraźnej delegacji ustawowej. Jak wynika z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy takie prawo nie zostało dane organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego;

- § 2 pkt 7 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Wskazana regulacja uchwały stanowi, że: *Ilekcroć w uchwale jest mowa o: 7) pobliskiej miejscowości – należy przez to rozumieć miejscowość położoną w powiecie Gliwickim, w którym znajduje się lokal lub powiatach sąsiadujących tj. tarnogórski, mikołowski, zabrze, rybnicki, raciborski, kędzierzyńsko-kozielski, strzelecki, oleski.* Ustawodawca już w art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy uregulował definicję „pobliskiej miejscowości”. Dodatkowo, wskazana regulacja uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów ustawy. Organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r.,

sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);

- § 2 pkt 8 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Wskazana regulacja uchwały stanowi, że: *Ilekroć w uchwale jest mowa o: 8) mieszkaniowym zasobie gminy – należy przez to rozumieć lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące wyłączną własność gminy.* Ustawodawca już w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy uregulował definicję „mieszkaniowego zasobu gminy”. Dodatkowo, wskazana regulacja uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisów ustawy.

Dalej, należy wskazać, że również poniżej wskazane regulacje uchwały stanowią niedozwoloną modyfikację przepisów ustawy:

- § 4 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 21c ust. 1 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Wskazana regulacja uchwały stanowi, że: *Gmina, nie częściej niż co 4 lata, weryfikuje spełnianie przez najemców, z wyłączeniem umów najmu socjalnego lokalu, kryterium wysokości dochodu uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu.* Powyższy § 4 uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 21c ust. 1 ustawy, który wskazuje, że: *Gmina, nie częściej niż co 2,5 roku, weryfikuje spełnianie przez najemców, z wyłączeniem umów najmu socjalnego lokalu, kryterium wysokości dochodu uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu.* Ponadto należy uznać, że decyzja o częstotliwości weryfikacji, o której mowa powyżej, należy do organu wykonawczego gminy, odpowiedzialnego za prowadzenie

- § 8 ust. 1 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 22 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Wskazana regulacja uchwały stanowi, że: *Na najem socjalny przeznaczają się lokale nadające się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, których powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, lokal ten może być o obniżonym standardzie.* Powyższy § 8 ust. 1 uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 22 ustawy, który wskazuje, że: *Umową najmu socjalnego lokalu jest umowa najmu lokalu nadającego się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie;*

- § 8 ust. 2 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 23 ust. 2 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Wskazana regulacja uchwały stanowi, że: *O najem socjalny mogą ubiegać się osoby, które pozostają w niedostatku wskutek czego ich dochód miesięczny nie zezwala na wynajem lokalu na zasadach ogólnych oraz nie posiadają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych.* Powyższy § 8 ust. 2 uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 23 ust. 2 ustawy, który wskazuje, że: *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;*

- § 9 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 23 ust. 1 i ust. 3 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Wskazana regulacja uchwały stanowi, że: *Umowa najmu socjalnego jest zawierana na czas oznaczony, z możliwością jej przedłużenia na następny okres jednak nie dłuższy niż 4 lat, jeżeli najemca znajduje się w sytuacji uzasadniającej przedłużenie umowy i spełnia kryterium dochodowe.* Powyższy § 9 uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 23 ust. 1 i ust. 3 ustawy, który wskazuje, że: *Umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony. 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. Wrazie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu, stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2.*

Regulacja § 8 ust. 4 pkt 3 lit. a i lit. b uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 3 w związku art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w § 8 ust. 4 pkt 1 - 3 uchwały wskazała, że:

4. *Pierwszeństwo do wynajęcia lokalu z najmem socjalnym przysługuje:*

1. *osobom, które utraciły lokal mieszkalny na skutek klęski żywiołowej, katastrofy budowlanej lub pożaru,*

2. *przedłożono decyzję organu nadzoru budowlanego dotyczącą wykwaterowania osób zamieszkujących w lokalach mieszkalnych.*

3. *w przypadku realizacji wyroku eksmisyjnego z pominięciem kolejności w szczególności gdy:*

a) *jest to uzasadnione ze względu na racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi gminy,*

b) *jest to uzasadnione potrzebą eksmisji osób wykraczających w sposób rażący lub uporczywy przeciwko obowiązującemu porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku.*

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie jest upoważniona do regulowania przesłanek umożliwiających pominięcie zastosowania kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego.

Dodatkowo, § 8 ust. 4 pkt 3 w zakresie sformułowania „w szczególności” oraz lit. a tego punktu uchwały jest niejasny i nieprecyzyjny.

Po pierwsze, użycie ww. sformułowania „w szczególności” powoduje, że Rada Miejska przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo pominięcia kolejności (pierwszeństwa) w przyznawaniu najmu lokalu socjalnego. Użyte sformułowanie „w szczególności” powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale przesłanki pomijania ww. pierwszeństwa, które będą stosowane na podstawie swobodnego uznania organu wykonującego uchwałę.

Po drugie, w § 8 ust. 4 pkt 3 lit. a uchwały posługuje się niejasną przesłanką pominięcia kolejności (pierwszeństwa) w przyznawaniu najmu lokalu socjalnego, tj. *uzasadnione ze względu na racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi gminy.*

Biorąc powyższe pod uwagę, § 8 ust. 4 pkt 3 w zakresie sformułowania „w szczególności” oraz lit. a tego punktu uchwały - narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Z przepisu ww. art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (*wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTKZU 2004, nr 5, poz. 41*). Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowania nie spełniają ww. wymogów.

Powyżej wskazane uwagi dotyczące niejasności i nieprecyzyjności przepisów uchwały należy analogicznie odnieść do § 16 ust. 8 uchwały. Regulacja § 16 ust. 8 uchwały stanowi, że:

*W szczególnie uzasadnionych przypadkach, mogących zagrażać życiu i zdrowiu ludzkiemu oraz w stosunku do osób, które utraciły lokal mieszkalny na skutek klęski żywiołowej, katastrofy lub pożaru, umowy najmu mogą być zawierane bez zachowania trybu określonego powyżej.* Użycie ww. sformułowania „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” powoduje, że Rada Miejska przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo przyznawania lokali mieszkalnych. Powyższe oznacza, że organu wykonujący uchwałę będzie mógł swobodnie przyznawać lokale mieszkalne w oparciu o przesłanki nieujęte w uchwale. Podsumowując, § 16 ust. 8 uchwały narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Omawiane uwagi do § 16 ust. 8 uchwały należy analogicznie zastosować do § 25 uchwały, który stanowi, iż: *W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się odmowę przywrócenia tytułu*

*prawnego do zajmowanego lokalu po spłacie zadłużenia, jeżeli osoby pozostające w lokalu naruszają zasady współżycia społecznego.*

Paragraf § 16 ust. 1 w zakresie sformułowania: „Wydział Gospodarki Lokalami” uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy w związku z art. 33 ust. 2 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miejska w ww. § 16 ust. 1 uchwały wskazała, iż: *Wnioski weryfikowane są przez Wydział Gospodarki Lokalami w zakresie spełnienia kryteriów.*

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do regulowania obowiązków komórek organizacyjnych Urzędu Miejskiego, tj. Wydziału Gospodarki Lokalami. Kompetencje w tym zakresie posiada wyłącznie wójt (tu: Burmistrz), gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta (tu: Burmistrza) w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy wójt (tu: Burmistrz) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Zatem to Burmistrz jest organem właściwym do zlecenia poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji ww. uchwały (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1071/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Wymaga również podkreślenia, że w regulacji § 30 uchwały wskazano, co następuje: *W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.*

W ocenie organu nadzoru taka regulacja uchwały narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawa Kodeks cywilny. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ww. ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 30 uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rządu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 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. 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, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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 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 XXIX/290/2021 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pyskowice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

**Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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**