



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 12 maja 2021 r.

Poz. 3447

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.450.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 maja 2021 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXII/287/21 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Wodzisławia Śląskiego, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 23 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 ze zm.), dalej jako *ustawa*, a także z art. 58 § 2 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r., Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1359 ze zm.), oraz z 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 31 marca 2021 r. Rada Miejska Wodzisławia Śląskiego przyjęła uchwałę Nr XXXII/287/21 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Wodzisławia Śląskiego, dalej jako: *uchwała*. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 4 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy. Przedmiotowe *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Wodzisławia Śląskiego*, dalej jako: *Zasady*, stanowią załącznik do uchwały.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 kwietnia 2021 r.

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

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, *rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel*. Natomiast z art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b ustawy wynika, iż zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego 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. ustawy (czyli na zadania wskazane w ustawie o pomocy społecznej oraz w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

Uchwała rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot *w szczególności* wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Tymczasem wskazane poniżej uregulowania uchwały nie czynią zadość powyższym wymogom i istotnie naruszają prawo.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na nieprawidłowe umocowanie prawne Zespołu Pomocniczego ds. Lokalowych, dalej jako: *Zespół*. Zgodnie z § 11 ust. 1 Zasad:

1. *Organem kontroli społecznej w zakresie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta jest Zespół Pomocniczy ds. Lokalowych, który pełni funkcję organu doradczego.*

2. *W skład Zespołu wchodzi:*

- *resortowy Zastępca Prezydenta Miasta Wodzisławia Śląskiego,*
- *trzech pracowników właściwej komórki Urzędu Miasta,*
- *dwóch przedstawicieli Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wodzisławiu Śląskim,*

3. *Imienny skład oraz szczegółowy regulamin działania Zespołu określa Prezydent Miasta Wodzisławia Śląskiego w drodze zarządzenia.*

Zgodnie z wolą uchwałodawcy ww. Zespół podejmuje również czynności merytoryczne w procedurze przydziału lokali, poprzez sporządzenie projektów list, odrębnie dla lokali przeznaczonych do najmu na czas nieoznaczony oraz do najmu socjalnego (por. § 11 ust. 11 Zasad), a także opracowanie rocznej listy osób zakwalifikowanych (§ 11 ust. 14 Zasad). Co więcej, analiza § 11 ust. 14 Zasad pozwala przyjąć, iż Zespół posiada także uprawnienie do rozpatrywania uwag i zastrzeżeń odnośnie do opracowanych przez siebie projektów list, które następnie podlegają ostatecznemu zatwierdzeniu przez Prezydenta.

Interpretacja powyższych regulacji wskazuje zatem, że uchwałodawca wyposażył członków Zespołu w dwojakiemu rodzajowi kompetencje. Z jednej strony został on umocowany jako organ opiniodawczo-weryfikacyjny w procedurze rozpatrywania wniosków o zawarcie umowy najmu, a zatem jako organ uprawniony do podejmowania czynności merytorycznych. Z drugiej strony, zgodnie z ww. § 11 ust. 1 Zasad, Zespół ma spełniać także funkcję organu kontroli społecznej nad tym procesem.

W opinii organu nadzoru, taki sposób wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 3 pkt 5 *in fine* ustawy jest niedopuszczalny. Skoncentrowanie w gestii jednego organu zarówno kompetencji merytorycznych, jak i kontrolnych, prowadzi do wypaczenia sensu ww. przepisu. Rada jest bowiem zobowiązana do poddania kontroli społecznej *trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali*. Z ustrojowego punktu widzenia jest zatem nie do przyjęcia sytuacja, w której członkowie Zespołu mieliby sprawować kontrolę nad trybem rozpatrywania wniosków, w którym uprzednio sami brali udział.

W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że kontrolą jest ogół czynności zmierzających do sprawdzenia i oceny określonego stanu faktycznego, na które składają się w szczególności:

- 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.

Przy tym kontrola, w przeciwieństwie do nadzoru, jest pozbawiona władczej i wiążącej ingerencji przez organ kontrolujący, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany.

Przekładając powyższe na grunt art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, należy stwierdzić, że kontrola społeczna w rozumieniu tego przepisu powinna sprowadzać się do weryfikacji, czy w danym postępowaniu o przydział lokalu mieszkalnego zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały takie kwestie jak 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.

Dodatkowo trzeba wskazać, że w celu wypełnienia dyspozycji zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 5 *in fine* ustawy, poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w zakresie ww. kontroli. W opinii organu nadzoru, sędowanie przez Radę na Prezydenta Miasta kompetencji do powoływania Zespołu, a także określenia jego regulaminu działania spowoduje, że nie będzie zagwarantowane faktyczne oddziaływanie czynnika społecznego w procesie sprawowania kontroli. Zespół ma bowiem sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy, co w takim układzie rodzi niewątpliwy konflikt interesów.

W kontekście umocowania prawnego Zespołu, a w szczególności przyznanych mu kompetencji o charakterze merytorycznym, należy zwrócić uwagę na problem dostępu do danych wrażliwych. Niedopuszczalne jest bowiem, aby ww. Zespół, w skład którego wchodzi również osoby spoza struktury organizacyjnej Urzędu Miasta, miał dostęp do danych wrażliwych podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania, chronionych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1781). Zagadnienie to jest o tyle istotne, że uchwała nie precyzuje, w jaki sposób członkowie Zespołu mają sporządzać projekty list oraz ostateczne listy, o których była mowa powyżej. Regulujący tę kwestię § 11 Zasad stanowi jedynie, że po przeprowadzeniu procedury weryfikacyjnej przez pracowników właściwej komórki organizacyjnej (por. § 11 ust. 4 Zasad), Zespół sporządza przedmiotowe listy, a następnie rozpatruje ewentualne odwołania. W opinii organu nadzoru tak skonstruowana procedura nie zabezpiecza w prawidłowy sposób obiegu danych wrażliwych, tak by nie miały do nich dostępu osoby nieuprawnione, czyli w analizowanym przypadku osoby niebędące pracownikami Urzędu Miasta.

Organ nadzoru zaznacza jednocześnie, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego ww. postanowień odnoszących się do zasad funkcjonowania Zespołu Pomocniczego ds. Lokalowych spowoduje, że uchwała zostanie pozbawiona obligatoryjnego elementu z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, tj. regulacji w przedmiocie społecznej kontroli nad załatwianiem wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Pomimo iż w § 11 ust. 12 i 14 Zasad Rada podjęła próbę uregulowania kwestii kontroli społecznej również w inny sposób, tzn. poprzez wprowadzenie obowiązku umieszczenia na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Wodzisławia Śląskiego i w Biuletynie Informacji Publicznej listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu, to jednak nie sposób uznać, że taka szczątkowa regulacja spełnia wymogi wynikające

z delegacji. Samo upublicznienie listy osób uprawnionych do zawarcia umowy jest bowiem jedynie elementem procedury przydziału lokalu, a nie wyrazem realnej kontroli społecznej sprawowanej nad organem wykonawczym, która w dodatku powinna mieć charakter następczy i zmierzać do dokonania oceny, czy rozstrzygnięcie w przedmiocie przydziału nastąpiło zgodnie z prawem.

Niezależnie od powyższego, kwestionowana uchwała zawiera również inne uchybienia, które wpływają na ocenę jej legalności.

Po pierwsze, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza uregulowanie § 3 pkt 6 Zasad, w którym Rada wprowadziła na użytek uchwały pojęcie dochodu gospodarstwa domowego, jako *dochodu osoby występującej z wnioskiem o przydział lokalu oraz członków jego rodziny zgłoszonych we wniosku do wspólnego zamieszkiwania, potwierdzonych stosownymi dokumentami*. W opinii organu nadzoru ww. przepisem Rada w istocie zdefiniowała pojęcie gospodarstwa domowego, co jest niedopuszczalne, bowiem definicję legalną tego pojęcia zawiera art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy. Jeżeli zatem określona materia została już uregulowana wyższym hierarchicznie aktem prawa, to organ stanowiący nie powinien jej powtarzać, a tym bardziej modyfikować. Takie działanie stanowi przekroczenie ustawowego zakresu kompetencji, a w związku z tym również art. 7 Konstytucji RP.

Po drugie, za niezgodny z prawem należy także uznać § 7 pkt 3 *in fine* Zasad, na mocy którego za jeden z warunków kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy uznano sytuację utraty mieszkania wskutek działania siły wyższej, jeżeli dodatkowo wnioskodawcy nie przysługuje prawo do lokalu zamiennego.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 (takiego jak własność, współwłasność, czy spółdzielcze prawo do lokalu). 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. Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę na stosowanie takiego kryterium tylko w przypadku zawierania umowy najmu lokalu socjalnego wyklucza zatem *a contrario* jego rozszerzanie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010r., sygn. akt I OSK 1318/09, CBOSA). Jak ponadto stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 146/18, CBOSA: *niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób które mają tytuł prawny do lokalu. Podstawowym dopuszczalnym w świetle u.o.p.l. kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie po stronie danej osoby niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (przy czym nie chodzi tu o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy), nie zaś posiadanie bądź nie tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości czy też niespełnianie innych warunków, na wprowadzenie których ustawa nie zezwala.*

Po trzecie, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza uregulowanie § 9 pkt 2 Zasad, w którym uchwałodawca ustanowił jako kryterium pierwszeństwa zawarcia umowy najmu socjalnego fakt legitymowania się przez wnioskodawcę wyrokiem sądowym, mocą którego sąd przyznał mu prawo do takiego lokalu.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy, *gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach*. Z kolei na mocy art. 14 ust. 1 ustawy, *w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy*.

Wykładnia obu ww. przepisów wskazuje, że obowiązek gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych może wynikać z dwóch odmiennych podstaw prawnych, tj. ogólnych zasad gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, uregulowanych na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy, a także z tytułu przyznania lokalu wyrokiem sądu, w oparciu o art. 14 ust. 1 ustawy. W opinii organu nadzoru, oba ww. przepisy tworzą w istocie odrębne reżimy prawne dla lokali socjalnych wyodrębnionych w gminnym zasobie mieszkaniowym, a uchwałodawca lokalny nie może w uchwale stanowiącej zasady wynajmowania lokali (czyli zasady ogólne) regulować sytuacji prawnej osób, którym prawo do najmu socjalnego lokalu zostało zagwarantowane bezwzględnie na mocy wyroku sądu.

Paragraf 9 pkt 2 Zasad ogranicza zatem realizację przez gminę ustawowego obowiązku dostarczania lokali socjalnych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy, co w rezultacie prowadzi do ograniczenia w drodze aktu prawa miejscowego ustawowego obowiązku gminy zapewnienia lokalu na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, CBOSA, *artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy charakter przepisu szczególnego, wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. Artykuł 14 ust. 1 ustawy kształtuje w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie* (podobnie por. wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi: z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14; z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18; z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18, CBOSA).

Po czwarte, nie znajduje również uzasadnienia przepis § 11 ust. 10 Zasad, który wprowadza wyjątek od zasady rozpatrywania wniosków w oparciu o system kwalifikacji punktowej (por. rozdział 12 Zasad), w dwóch sytuacjach, tzn w przypadku:

- *osób opuszczających domy dziecka w związku z osiągnięciem pełnoletności,*
- *w szczególnie uzasadnionych przypadkach osób, które udokumentują brak możliwości zamieszkiwania w dotychczasowym miejscu tj. decyzja Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.*

Takie uregulowanie jest nieprawidłowe z kilku powodów. Przede wszystkim, poprzez odwołanie do klauzuli generalnej (*szczególnie uzasadnione przypadki*), czyni przedmiotową regulację nieprecyzyjną, a to stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą przyzwoitej legislacji, wywodzoną z art. 2 Konstytucji – zob. w tym zakresie np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK), w którym Trybunał podniósł, iż przepisy prawa powszechnie obowiązującego *muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy (...) oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.* Jak ponadto wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1423/18, CBOSA: *upoważnienie z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie obejmuje jednak powierzenia organowi wykonawczemu gminy dysponowania lokalami gminnymi z pominięciem jakichkolwiek kryteriów, nawet ze wskazaniem, że uzasadnia to interes społeczności lokalnej.*

Jakkolwiek organ nadzoru nie kwestionuje tego, że organy gminy powinny dysponować odpowiednią swobodą decyzyjną, a szczególne okoliczności społeczne zasługują na uwzględnienie, to jednak powołanie się na klauzulę generalną stwarza zagrożenie zbyt daleko idącej arbitralności. Jeżeli wolą uchwałodawcy było wprowadzenie regulacji szczegółowej, na mocy której osoby wskazane w ww. przepisie miałyby nabyć prawo najmu lokalu poza kolejnością, to powinno to nastąpić poprzez ustanowienie odpowiedniego wyjątku w ramach kryteriów pierwszeństwa, a nie poprzez stworzenie odrębnej regulacji w rozdziale dotyczącym trybu postępowania w przedmiocie przydziału lokalu.

Po piąte, za pozostające poza zakresem delegacji z art. 21 ust. 3 ustawy trzeba uznać postanowienie § 11 ust. 16 Zasad o następującym brzmieniu:

*W przypadku orzeczenia rozwodu bądź separacji po umieszczeniu rodziny na liście oczekujących na oddanie w najem mieszkania, lokal wynajęty zostaje:*

- *temu z małżonków, któremu powierzono wykonanie władzy rodzicielskiej lub temu z małżonków, u którego dziecko zamieszkuje, gdy władza rodzicielska przysługuje obojgu rodzicom,*
- *gdy małżonkowie nie posiadają dzieci, lokal wynajęty zostanie jednemu z małżonków, za zgodą drugiego małżonka.*

W opinii organu nadzoru ww. przepis stanowi niedozwoloną modyfikację materii ustawowej. Zgodnie bowiem z art. 58 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, *jeżeli małżonkowie zajmują wspólne mieszkanie, sąd w wyroku rozwodowym orzeka także o sposobie korzystania z tego mieszkania przez czas wspólnego w nim zamieszkiwania rozwiedzionych małżonków. W wypadkach wyjątkowych, gdy jeden z małżonków swym rażąco*

*nagannym postępowaniem uniemożliwia wspólne zamieszkiwanie, sąd może nakazać jego eksmisję na żądanie drugiego małżonka. Na zgodny wniosek stron sąd może w wyroku orzekającym rozwód orzec również o podziale wspólnego mieszkania albo o przyznaniu mieszkania jednemu z małżonków, jeżeli drugi małżonek wyraża zgodę na jego opuszczenie bez dostarczenia lokalu zamiennego i pomieszczenia zastępczego, o ile podział bądź jego przyznanie jednemu z małżonków są możliwe. Zatem to w gestii sądu rodzinnego leży ustanowienie sposobu korzystania z mieszkania przez małżonków na wypadek ich rozwodu lub separacji. Postanowienie uchwały, na mocy którego wprowadza się przesłanki dysponowania w takiej sytuacji lokalem przez organ wykonawczy stanowi wkroczenie w sferę niezawisłości sędziego, a ponadto narusza konstytucyjną zasadę działania organów na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).*

Po szóste, należy zakwestionować także § 11 ust. 18 Zasad, który wprowadza przesłanki skreślenia wnioskodawcy z listy osób oczekujących na przydział lokalu, a w szczególności przypadek przewidziany w tiret piątym ww. przepisu, czyli sytuację rezygnacji z przyjęcia dwóch ofert propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego.

W tym miejscu wymaga podkreślenia, że praktyka polegająca na wprowadzaniu do uchwał podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy norm o charakterze sankcji (polegających w szczególności na wykreśleniu wnioskodawcy z listy oczekujących na przydział lokalu), jest w judykaturze oceniana negatywnie – por. w tym zakresie np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1303/18, CBOSA i przywołane tam orzecznictwo. Choć nie ulega wątpliwości, że organ powinien mieć możliwość skutecznej weryfikacji osób wpisanych na listę, to jednak nie można abstrahować od faktu, iż w ten sposób uchwałodawca tworzy w istocie materialnoprawną przesłankę negatywną dla przydziału lokalu, a na to nie pozwala mu brzmienie delegacji z art. 21 ust. 3 ustawy. Takie rozwiązanie pozostaje bowiem w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Przy tym judykatura szczególnie negatywnie podchodzi do sytuacji, w której umożliwia się wykreślenie wnioskodawcy z listy z powodu kilkukrotnej odmowy przyjęcia oferowanego mu lokalu. Jak uznał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 699/19, CBOSA: *postanowienie uchwały przewidujące skreślenie z listy osób oczekujących w związku z dwukrotną odmową zawarcia umowy najmu jest sprzeczne z celem ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i obowiązkiem gminy oraz oznacza stworzenie przepisu materialnoprawnego wykraczającego poza delegację ustawową. Przepis taki umożliwia powstanie nieprawidłowej sytuacji w gminie, w której faktycznie wymusi się na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali.*

Na negatywną ocenę organu nadzoru odnośnie do ww. przepisów uchwały wpływa w szczególności fakt, że Rada nie przyznała wnioskodawcy jakiegokolwiek możliwości przedstawienia swojego stanowiska, a skutek w postaci wykreślenia z listy następuje automatycznie, w dodatku bez możliwości odwołania. W opinii organu nadzoru ewentualne wykreślenie z listy powinno natomiast być poprzedzone swoistego rodzaju postępowaniem wyjaśniającym, przy zagwarantowaniu czynnego udziału wnioskodawcy, tak by był on świadomy groźących mu negatywnych konsekwencji w postaci wykreślenia z listy i mógł się w odpowiednim terminie ustosunkować do zarzutów stawianych mu przez organ. Jak bowiem słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 3264/19, CBOSA: *Choć w postępowaniu w przedmiocie odmowy zakwalifikowania wniosku o najem lokalu nie mają zastosowania przepisy k.p.a., to jednak art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, określając działania organu gminy jako "rozpatrywanie i załatwianie" wniosków o najem lokali, wyraźnie odwołuje się do pojęć z zakresu procedury administracyjnej. W takiej sytuacji odwołanie się w procesie interpretacji pojęć uchwały do wykładni systemowej uwzględniającej zasady ogólne postępowania administracyjnego wynikające z przepisów k.p.a. jest prawidłowe. Jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego jest natomiast zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, która stanowi procesową gwarancję prawidłowego zabezpieczenia interesów strony w tym postępowaniu.*

Po siódme, w § 15 Zasad Rada, w celu zrealizowania delegacji z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, wprowadziła reguły postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Na mocy § 15 ust. 1 Zasad, umowa najmu lokalu na tej podstawie może zostać zawarta z osobą, która w nim zamieszkiwała przez okres nie krótszy niż 3 lata, jeśli nie ma ona możliwości zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych w inny sposób. Z kolei na podstawie § 16 Zasad, jedną z przesłanek zawarcia umowy najmu lokalu z osobą, która po śmierci najemcy nie wstępuje

w stosunek najmu na podstawie art. 691 Kodeksu cywilnego, uczyniono również wymóg zamieszkiwania z najemcą w chwili jego śmierci przez okres co najmniej 3 lat.

Zastrzeżenia organu nadzoru w stosunku do ww. przepisów uchwały wzbudza fakt, iż uchwałodawca uzależnił możliwość przyznania lokalu na tej podstawie od przesłanki zamieszkiwania w nim wnioskodawcy przez wskazany w uchwale okres. Rada, realizując przypisane gminie zadanie własne *tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej* nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, kwalifikować do grona tejże wspólnoty osoby legitymujące się określonym czasem zamieszkiwania. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18, CBOSA: *W myśl art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres co najmniej ostatnich 2 lat i nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu (...) z pewnością nie mieści się w tym pojęciu, a zatem wykracza poza delegację ustawową.*

Po ósme, organ nadzoru sygnalizuje również, iż sposób w jaki Rada zrealizowała delegację z art. 21 ust. 1 pkt 2 *in fine* ustawy, w odniesieniu do lokali wynajmowanych w ramach stosunku pracy, nie spełnia konstytucyjnego wymogu precyzyjności norm prawnych, o którym była już mowa powyżej. Ustawodawca nakazuje bowiem określenie w uchwale stanowiącej zasady najmu lokali *zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy*. Tymczasem Rada przepisem § 20 ust. 1 Zasad postanowiła jedynie, że osoba, która ze względu na charakter wykonywanej pracy zostanie uznana za *niezbędną* i której zatrudnienie ma *szczególne znaczenie społeczne dla ogółu mieszkańców Miasta Wodzisławia Śląskiego*, może się ubiegać o zawarcie umowy najmu na tej podstawie. Z kolei na mocy ust. 2 ww. przepisu, umowa taka jest zawierana na czas określony, czyli na czas trwania stosunku pracy.

Powyższa regulacja jest nieprawidłowa, bowiem nie precyzuje w dostateczny sposób zasad i kryteriów, na jakich ma się odbywać przydział lokali związanych ze stosunkiem pracy. Uchwałodawca posługuje się pojęciami nieostrymi „niezbędności” danej osoby oraz jej szczególnego znaczenia dla lokalnej społeczności, przez co w istocie subdeleguje kompetencję do określenia szczegółowych zasad przydziału tych lokali na organ wykonawczy. Takie rozwiązanie prowadzi do zbyt daleko idącej arbitralności w ocenie spełnienia przesłanek przydziału i rodzi stan niepewności prawnej po stronie wnioskodawcy, co jest o tyle istotne, że bazując na regulacji wskazanej w uchwale dysponuje on swoistego rodzaju ekspektatywą uzyskania lokalu w związku z wykonywaną przez siebie pracą.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *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.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/287/21 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Wodzisławia Śląskiego - 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**



