

II SA/GI 1821/22 - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

LEX nr 3647496

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach

z dnia 29 listopada 2023 r.

II SA/GI 1821/22

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Stanisław Nitecki.

Sędziowie WSA: Tomasz Dziuk (spr.), Krzysztof Nowak.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 29 listopada 2023 r. sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 lutego 2020 r. nr XX/256/2020 w przedmiocie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych stanowiących własność gminy stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Uzasadnienie faktyczne

Pismem z 3 listopada 2023 r. Wojewoda Śląski wniósł skargę, w której powołując na art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminny oraz art. 54 § 1 p.p.s.a. wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 lutego 2020 r. Nr XX/256/2020 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czeladź, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 5, pkt 6, pkt 6b i z art. 21 ust. 3b i ust. 3c oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (dalej zwaną "ustawą") w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2

kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej jako "Konstytucja RP").

W skardze wskazano, że uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2020 r. W ocenie skarżącego uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i nie określiła: wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w podnajem lokalu na czas nieoznaczony oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego stosowanie obniżek czynszu najmu socjalnego lokalu. W rozdziale 4 uchwały określono wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny. Brak jest natomiast określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie lokalu w podnajem. Ponadto Rada nie tylko nie określiła wysokości dochodu uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu najmu lokalu socjalnego ale wręcz przeciwnie w § 4 ust. 8 pkt 1 wyłączyła zastosowanie obniżek czynszu najemcom lokali z najmem socjalnym.

Ponadto w § 4 ust. 8 uchwały wykroczonego poza delegację ustawową. Jedynym kryterium do różnicowania sytuacji osób w zakresie obniżek czynszu może być kryterium dochodowe. Brak podstaw prawnych do różnicowania sytuacji osób wynajmujących mieszkanie z zasobu gminy w zakresie udzielania obniżek czynszu w szczególności przy najmie lokali socjalnych, lokali o powierzchni przekraczającej 80 m² lokalu objętego w najem w drodze zamiany.

Treść § 4 ust. 6 uchwały dotycząca kwot obniżki jest sprzeczna z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy w związku z ust. 2 pkt 4 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji. Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy Rada Gminy jest upoważniona do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego stosowanie obniżek czynszu, a nie warunków obniżania czynszu. Warunki te Rada Gminy jest obowiązana określić wyłącznie w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 4 tj. w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W ocenie skarżącego w § 19 uchwały nieprawidłowo wypełniono dyspozycję wynikającą z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. W § 19 uchwały zobowiązano bowiem Burmistrza do powołania Komisji Mieszkaniowej, co stanowi nieuprawnione wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego. Rada Gminy nie może mu narzucać swej woli w tym zakresie, obligując go do powołania takiej Komisji.

Wskazując na § 19 ust. 5 uchwały, zgodnie z którym Burmistrz Miasta Czeladź powołuje Komisję Mieszkaniową celem zapewnienia kontroli społecznej przy realizacji postanowień niniejszej

uchwały, Wojewoda zarzucił, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Sprawowanie społecznej kontroli poprzez utworzoną (powołaną) przez Burmistrza Gminy - Komisję (której skład, sposób działania określa Burmistrz) powoduje, że jest to podmiot zależny od organów gminy (Burmistrza i Rady Gminy) i nie będzie można zapewnić gwarancji faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w sprawowaniu kontroli. W konsekwencji nie można uznać, aby taka komisja stanowiła realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, co oznacza brak prawidłowego wypełnienia upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Według Wojewody Rada Gminy nie jest upoważniona do nakładania na pracowników samorządowych różnego rodzaju obowiązków jak np. w § 16 ust. 12 uchwały - sporządzania zasadniczej listy osób uprawnionych do najmu przez Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomości, Spraw Lokalowych i Nadzoru Urzędu Miasta Czeladź, czy też w § 20 ust. 3 uchwały uczestniczenia w komisji odwoławczej. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r., o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530) kompetencje w zakresie nakładania obowiązków na pracowników urzędu gminy posiada wyłącznie wójt (Burmistrz, Prezydent Miasta), gdyż zgodnie z treścią art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Z kolei według art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu.

W ocenie skarżącego Rada w § 10 i § 11 uchwały nie wypełniła również w sposób prawidłowy delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Regulacja zawarta w tym zakresie w uchwale nie odnosi się bowiem do zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Tymczasem z treści art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy wynika, że obowiązkiem Rady jest określenie zasad postępowania rozumianych jako reguły postępowania w stosunku do osób, wskazanych w tym przepisie (np. jak długo osoby te mogą pozostać w lokalu przed ewentualnym wszczęciem postępowania o eksmisję, jaką objęte są procedurą). Regulacja przyjęta przez Radę w § 10 uchwały stanowi jedynie modyfikację przepisów ustawy. Obowiązek opróżnienia lokalu przez osobę zajmującą ten lokal bez tytułu prawnego oraz uiszczenia z tego tytułu odszkodowania wynika wprost z art. 18 ust. 1 ustawy.

Dodatkowo w § 11 uchwały Rada zawarła warunki, jakie muszą spełnić osoby, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, aby uzyskać prawo do lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony, jednocześnie wskazując, że osoby te winny spełniać wymogi określone w § 6 ust. 1, 2, 3 uchwały. Określenie tych dodatkowych kryteriów zawarcia umowy najmu lokalu dla osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, nie ma oparcia w przepisach prawa i wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy (wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1002/20).

W skardze podkreślono ponadto, że uzależnienie zawarcia umowy najmu od zamieszkiwania w tym lokalu przez co najmniej 5 ostatnich lat do śmierci najemcy lub osoby, która opuściła lokal mieszkalny jest sprzeczne z przepisami ustawy. 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. Wobec powyższego, zdaniem Wojewody, § 11 ust. 1 pkt 7 uchwały istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Na tej samej zasadzie Wojewoda zakwestionował § 3 pkt 1 uchwały, w zakresie w jakim wskazuje czasokres zamieszkiwania. W ocenie skarżącego, wskazanie czasu zamieszkiwania nie mieści się w delegacji ustawowej upoważniającej do określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy.

Analizując treść § 14 uchwały, Wojewoda doszedł ponadto do wniosku, że Rada Gminy nie dokonała 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. Brzmienie art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy wskazuje kategorycznie, że w przedmiotowej uchwale Rada Gminy powinna określić zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b. Tym samym, regulację przedmiotowej uchwały zawartą w § 14 należy uznać za nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy, co w konsekwencji prowadzi do stwierdzenia, że uchwała nie zawiera elementu obligatoryjnego.

Za wykraczające poza zakres ustawowej delegacji należy również uznać postanowienie § 16 ust. 8 zdanie drugie uchwały, zgodnie z którym za odmowę przyjęcia oferty zawarcia umowy najmu lokalu uznaje się również sytuację, w której na wskazany przez wnioskodawcę adres zostanie

dwukrotnie wysłane zawiadomienie celem przedstawienia oferty najmu lokalu, bez względu na ich faktyczne odebranie przez adresata, a wnioskodawca nie zgłosi się w wyznaczonym terminie do Gminy lub dysponenta lokalu mieszkalnego.

Według Wojewody § 8 pkt 4 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Regulacja zawarta w § 8 pkt 4 uchwały nie może stanowić kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego. Takie kryteria nie mogą odnosić się do ustawowego obowiązku gminy zapewnienia lokalu socjalnego przyznanego na mocy wyroku sądowego.

Zdaniem Wojewody postanowienia § 9 ust. 7 pkt 4 uchwały oraz § 21 ust. 3 uchwały dotyczące braku posiadania tytułu prawnego do innego lokalu przy zamianie lokali, czy też lokalu na terenie gminy przy najmie lokalu w budynkach placówek oświatowych, zdaniem Skarżącego, jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy. Z tych przepisów ustawy nie wynika, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości. Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierana przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego, co wynika z art. 23 ust. 2 ustawy.

Niezależnie od powyższego, w ocenie Wojewody regulacja przedmiotowej uchwały zawarta w rozdziale 9 zatytułowanym: lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 3b i 3c w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Ponadto, zastrzeżenia Wojewody budzi sposób realizacji wniosków o najem określony w § 18 ust. 4 uchwały. Rada przewidziała bowiem, iż w przypadku przyznania wnioskodawcy uprawnienia do pierwszeństwa najmu lokalu i zawarcia umowy najmu w trybie wcześniejszym niż wynika to z kolejności listy, wnioskodawca ujęty jest dodatkowo na liście priorytetowej, która realizowana jest zgodnie z kolejnością jej ustalenia. Lista priorytetowa podlega zatwierdzeniu i opublikowaniu na zasadach przyjętych dla realizacji i publikacji listy zasadniczej. Lista priorytetowa i zasadnicza realizowane są naprzemiennie w stosunku 1:1 w oparciu o lokale odzyskane do ponownej dyspozycji. Realizowanie wniosków naprzemiennie z listy priorytetowej i zasadniczej powoduje de facto fikcję zachowania pierwszeństwa określonego w przedmiotowej uchwale do pewnej kategorii osób (wynikającego z § 7 i § 8 uchwały). W ocenie Wojewody jest to sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w zw. z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy.

W odpowiedzi na skargę Rada Miejska w Czeladzi oświadczyła, że po przeprowadzonej analizie

uznaje argumentację zawartą w skardze. Jednocześnie oświadczyła, że podjęto pracę nad nową uchwałą w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czeladź, która uchyli uchwałę stanowiącą przedmiot skargi.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492), sąd administracyjny sprawuje w zakresie swej właściwości, kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Natomiast art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm. dalej w skrócie "p.p.s.a.") wskazuje, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie między innymi w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej.

Zgodnie z art. 147 p.p.s.a., Sąd uwzględniając skargę na uchwałę stwierdza nieważność uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że uchwała wydana została z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Wprowadzając sankcję nieważności jako następstwo naruszenia prawa, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłyby do zastosowania tej sankcji. Zasadnym jest zatem sięgnięcie do przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.; dalej jako: u.s.g.). W ustawie tej przewidziano dwa rodzaje naruszeń prawa, które mogą być wywołane przez ustanowienie aktów uchwalanych przez organy gminy tj. naruszenia istotne lub nieistotne (art. 91 u.s.g.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g., uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (art. 91 ust. 4 u.s.g.). Brak ustawowego zdefiniowania obu naruszeń, stwarza konieczność sięgnięcia do stanowiska wypracowanego w tym zakresie w doktrynie i w orzecznictwie. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (zob. M. Stahl, Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów

doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Jak stanowi art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wprawdzie z art. 169 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 3 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 1, art. 21 ust. 1 i art. 22 ust. 1 u.s.g. wynika zasada samodzielności gminy w zakresie kształtowania struktury organizacyjnej swoich organów, lecz pamiętać należy, iż zagwarantowana konstytucyjnie samodzielność samorządu może być realizowana wyłącznie w granicach obowiązującego prawa. Jeśli zatem określone kwestie zostały uregulowane w ustawach, to organy gminny nie mogą regulować tych kwestii odmiennie, chyba, że przepis upoważniający wyraźnie na to zezwala

Przedmiot kontroli sądowej w niniejszej sprawie stanowiła uchwała Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 26 lutego 2020 r. Nr XX/256/2020 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czeladź

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Stosownie zaś do treści art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak również regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

Podkreślić również należy, że w świetle art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, zakazane jest domniemywanie kompetencji organu. Wskazany przepis nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Każda norma kompetencyjna musi być

realizowana w taki sposób, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalony przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, a działania podejmowane w granicach i na podstawie prawa. Realizując swoją kompetencję organ musi więc uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (por. np. wyroki WSA: we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09, LEX 646458; w Olsztynie z dnia 7 marca 2019 r. sygn. akt II SA/OI 91/19).

Zgodnie z regulacją art. 4 ust. 1 ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w przypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (ust. 2). Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (ust. 3). Z treści art. 4 ustawy wynika zatem, że mieszkaniowy zasób gminy jest tworzony w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Przytoczony przepis określa jednocześnie cel ustawy - jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej poprzez zapewnienie lokali (socjalnych i zamiennych) oraz zaspokajanie potrzeb gospodarstw domowych o niskich dochodach. W celu realizacji zadań określonych w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.o.l. gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy (art. 20 ust. 1 u.o.l.).

Delegację ustawową do podjęcia zaskarżonej uchwały stanowił art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy w brzmieniu obowiązującym w dacie jej podjęcia. Przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy upoważniał radę gminy do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 3 ustawy 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 najem socjalny lokalu, oraz wysokość dochodu gospodarstwa

domowego uzasadniającą 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 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.

Jak wynika z art. 21 ust. 3 ustawy katalog spraw, które rada gminy może uregulować w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ma charakter otwarty, a co za tym idzie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Nie oznacza to jednak dowolności tegoż organu w tym zakresie (por. np. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10). Postanowienia uchwały muszą być bowiem zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami ustaw, w szczególności zawierającymi delegację do podjęcia uchwały.

W świetle powyższego w ocenie Sądu zasadna jest większość zarzutów sformułowanych w złożonej skardze (tam gdzie stanowisko Sądu jest odmienne od stanowiska Wojewody, zostało to wprost wyartykułowane w dalszej części uzasadnienia). Przy czym stwierdzone uchybienia spowodowały, zdaniem Sądu, konieczność stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Zgodzić się należy z Wojewodą, że na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy Rada zobowiązana była określić wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu. Skoro zaś tego nie zrobiła, to tym samym nie wypełniała w sposób prawidłowy delegacji ustawowej wynikającej z powyższego przepisu. Jednocześnie w § 4 ust. 8 uchwały wprowadzone zostały kryteria stosowania obniżek czynszu inne niż kryteria dochodowe, do czego, zdaniem

Sądu, zawarte w powyższych przepisach upoważnienie ustawowe nie dawało podstaw.

W ocenie Sądu za zasadny należało uznać zarzut skargi dotyczący nieprawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w zakresie dotyczącym poddania spraw kontroli społecznej. Słusznie dostrzegł Wojewoda, że w świetle rozwiązań przyjętych w kontrolowanej uchwale sprawowanie społecznej kontroli poprzez powołaną przez Burmistrza Komisję (której skład, sposób działania określa Burmistrz) powoduje, że jest to podmiot zależny od organów gminy, co powoduje, że brak jest gwarancji faktycznego oddziaływania czynnika społecznego.

Zgodzić się należy ze stanowiskiem Wojewody, wedle którego Rada Gminy nie jest upoważniona na nakładania obowiązków na pracowników samorządowych. Zgodnie z art. 33 ust. 3 u.s.g. wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy oraz zgodnie z ust. 5 tego przepisu jest zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu. Oznacza to, że nałożenie na Naczelnika Wydziału Gospodarki Nieruchomości, Spraw Lokalowych i Nadzoru Urzędu Miasta Czeladź obowiązku sporządzenia listy zasadniczej osób uprawnionych do najmu lokalu mieszkalnego oraz listy osób uprawnionych do najmu lokalu mieszkalnego w trybie przyśpieszonym wykracza poza zakres kompetencji przysługujących Radzie Gminy.

Sąd nie podziela jednak zastrzeżeń zgłoszonych w odniesieniu do § 16 ust. 3 uchwały. Podanie do publicznej wiadomości zatwierdzonej listy osób uprawnionych do najmu lokalu stanowi bowiem przejaw kontroli społecznej.

Reasumując tę część rozważań stwierdzić należy, że pomimo odmiennej oceny Sądu dotyczącej § 16 ust. 3 uchwały zgodzić się należy ze stanowiskiem Wojewody, że Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodzić się należy z zarzutem Wojewody, że regulacja zawarta w § 10 i § 11 nie realizuje delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem w uchwale powinny zostać określone zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Tymczasem w § 11 uchwały zamiast zasad postępowania wyliczono jedynie warunki, których spełnienie jest konieczne, aby osoby te mogły uzyskać prawo do lokalu mieszkalnego. Wcześniej zaś w § 10 poprzestano jedynie na sformułowaniu obowiązku opróżnienia lokalu, który niczym nie różni się od obowiązku ciążącego na każdej osobie zajmującej lokal bez tytułu prawnego. Gdyby intencją ustawodawcy było to, aby w ocenianej obecnie uchwale ograniczyć się wyłącznie do wskazania warunków, od spełnienia których zależy możliwość nabycia prawa do

lokalu, to wówczas nie posłużyłby się pojęciem "zasad". Zgodzić się jednocześnie należy ze stroną skarżącą, że z delegacji ustawowej zawartej w § 21 ust. 3 pkt 6 ustawy nie wynika upoważnienie do formułowania dodatkowych wymagań, od których spełnienia zależeć ma zawarcie umowy z omawianą tutaj kategorią osób. Dotyczy to też § 11 ust. 1 pkt 7 uchwały wprowadzającego wymóg 5 letniego okresu nieprzerwanego zamieszkiwania w lokalu wspólnie z najemcą. Ten ostatni przepis istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. Konstytucji RP.

Wbrew zarzutom skargi wprowadzenie w § 3 pkt 1 uchwały czasokresu we wskazanych w tym przepisie warunkach nie wykracza poza zakres delegacji ustawowej upoważniającej do określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Nie zmienia to jednak powyższej oceny co do niewypełnienia delegacji ustawowej.

Sąd podziela przedstawiony w skardze zarzut dotyczący nieprawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy.

Z kolei na przekraczające zakres delegacji ustawowej należy uznać treść § 16 ust. 8 uchwały.

Zgodzić się należy z zarzutem Wojewody dotyczącym § 14 Uchwały. Rada Gminy nie dokonała 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. Brzmienie art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy wskazuje, że w przedmiotowej uchwale Rada Gminy powinna określić zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy. W konsekwencji regulację zaskarżonej uchwały zawartą w § 14 uchwały należy uznać za nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy.

Natomiast za wykraczające poza zakres ustawowej delegacji należy uznać § 16 ust. 8 zdanie drugie uchwały. Przyjęto tutaj, że za odmowę przyjęcia oferty zawarcia umowy najmu lokalu uznaje się również sytuację, w której na wskazany przez wnioskodawcę adres zostanie dwukrotnie wysłane zawiadomienie celem przedstawienia oferty najmu lokalu, bez względu na ich faktyczne odebranie przez adresata, a wnioskodawca nie zgłosi się w wyznaczonym terminie do Gminy lub dysponenta lokalu mieszkalnego.

Zgodzić się też należy z zarzutem Wojewody dotyczącym § 8 pkt 4 uchwały. Lokalny prawodawca również nie wypełnił tutaj prawidłowo delegacji ustawowej. Chodzi o delegację z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Regulacja zawarta w § 8 pkt 4 uchwały nie może bowiem stanowić

kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego. Takie kryteria nie mogą odnosić się do ustawowego obowiązku gminy zapewnienia lokalu socjalnego przyznanego na mocy wyroku sądowego.

Zgodzić się ponadto należy z zarzutem Wojewody, że § 9 ust. 7 pkt 4 uchwały oraz § 21 ust. 3 uchwały dotyczące braku posiadania tytułu prawnego do innego lokalu przy zamianie lokali, czy też lokalu na terenie gminy przy najmie lokalu w budynkach placówek oświatowych jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy. Z tych przepisów ustawy nie wynika, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości. Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierana przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego, co wynika z art. 23 ust. 2 ustawy.

Podzielić należy również zawarte w skardze stanowisko, wedle którego regulacja uchwały zawarta w rozdziale 9 zatytułowanym: lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 3b i 3c w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Zgodzić się należy także z zastrzeżeniami Wojewody dotyczącymi sposobu realizacji wniosków o najem określonego w § 18 ust. 4 uchwały. Rada przewidziała bowiem, iż w przypadku przyznania wnioskodawcy uprawnienia do pierwszeństwa najmu lokalu i zawarcia umowy najmu w trybie wcześniejszym niż wynika to z kolejności listy, wnioskodawca ujęty jest dodatkowo na liście priorytetowej, która realizowana jest zgodnie z kolejnością jej ustalenia. Lista priorytetowa podlega zatwierdzeniu i opublikowaniu na zasadach przyjętych dla realizacji i publikacji listy zasadniczej. Lista priorytetowa i zasadnicza realizowane są naprzemiennie w stosunku 1:1 w oparciu o lokale odzyskane do ponownej dyspozycji. Realizowanie wniosków naprzemiennie z listy priorytetowej i zasadniczej powoduje de facto fikcję zachowania pierwszeństwa określonego w przedmiotowej uchwale do pewnej kategorii osób (wynikającego z § 7 i § 8 uchwały). Z tych względów Sąd podziela stanowisko, że takie rozwiązanie jest sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w zw. z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy.

Skarżący wskazuje na brak określenia w uchwale wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie lokalu w podnajem. Jednak w ocenie Sądu ten akurat brak nie powinien mieć wpływu na ocenę legalności całej uchwały i wbrew stanowisku skarżącego nie stanowi o niewypełnieniu delegacji ustawowej. W sytuacji, w której w uchwale określono wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w lokalu w najem wysokość ta powinna

znajdować zastosowanie także do podnajmu. Wskazywanie odrębnej wysokości dochodu dla podnajmu miałyby znaczenie tylko wtedy, gdyby była to wysokość inna niż w przy najmie.

W świetle dotychczasowych rozważań stwierdzić należy, że Sąd podzielił większość podniesionych w skardze zarzutów dotyczących zaskarżonej uchwały. Skoro zaś w ocenie Sądu w przedstawionych powyżej sytuacjach zaskarżona uchwała nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w przywoływanych dotychczas przepisach ustawy, to musi to skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze (tj. wagę i zakres naruszeń) sąd, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w całości.