



## WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.263.2021

Katowice, dnia 1 kwietnia 2021 r.

**Rada Miejska Mikołowa**

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX/349/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mikołów, w całości, jako sprzecznej 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” w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1182 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Mikołów określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mikołów. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazała przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 2 marca 2021 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała ta podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

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.

Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 3b ustawy 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.

Również wymaga zaznaczenia, że zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, *umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b.*

Uchwała rady w sprawie zasad wynajmowania lokali, jako akt prawa miejscowego, powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności” wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale rady gminy, nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stanowisko takie wyraził m.in. *Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04, e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*. Pominięcie przez radę któregoś z obligatoryjnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Tymczasem przedmiotowa uchwała nie zawiera elementów obligatoryjnych przewidzianych ustawą.

Po pierwsze, Rada Miejska Mikołowa nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy). Co prawda, Rada w § 3 uchwały określiła wysokość dochodu gospodarstwa domowego, uzasadniającą obniżkę czynszu za najem lokalu jednakże uczyniła to, w ocenie organu nadzoru, w sposób wadliwy i wewnętrznie sprzeczny. Rada postanowiła bowiem, że:

*"§ 3. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego, uzasadniającą obniżkę czynszu za najem lokalu, ustala się następująco dla:*

- 1) gospodarstw domowych jednoosobowych jako wysokość nieprzekraczającą 50% najniższej emerytury na 1 osobę;*
- 2) gospodarstw domowych wieloosobowych jako wysokość nieprzekraczającą 40% najniższej emerytury na 1 osobę".*

A zatem ustaliła wysokość dochodu gospodarstwa domowego na osobę (uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu), do czego nie posiadała upoważnienia, a jednocześnie nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu.

Już choćby z uwagi na powyższe, koniecznym stało się stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Ponadto Rada nie określiła zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy. Co prawda, w § 12 uchwały wskazano, że: *"1. Lokal z zasobu Gminy Mikołów może zostać przeznaczony na wykonywanie zadań jednostek samorządu terytorialnego, realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.*

*2. Lokal, o którym mowa w ust. 1, może zostać przeznaczony na:*

- 1) mieszkania chronione wspierane;*
- 2) ośrodek interwencji kryzysowej;*
- 3) inne placówki zapewniające miejsca noclegowe.*

*3. Lokale mieszkalne mogą być przeznaczane na cele, o których mowa w ust. 2, na wniosek właściwych instytucji, w szczególności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej. Wniosek powinien wskazywać charakter i przeznaczenie lokalu. Przekazanie lokalu może nastąpić na czas nieoznaczony.*

*4. Jako podstawowe kryterium dla lokalu przeznaczonego na cele wymienione w ust. 2 przyjmuje się powierzchnię lokalu nie mniejszą niż 12 m<sup>2</sup> na osobę",* jednakże regulacja ta nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej.

I tak, ust. 1 stanowi powtórzenie przepisu art. 4 ust. 2b ustawy. Z kolei ust. 2 zawiera katalog zadań, na jakie mogą zostać przeznaczone lokale z mieszkaniowego zasobu gminy. Żaden z tych przepisów nie reguluje zatem zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy. Z kolei regulacja ust. 3 sformułowana została w sposób niespełniający zasad przyzwoitej legislacji i przejrzystości oraz oznaczoności prawa (art. 2 Konstytucji RP), gdyż posługuje się niezdefiniowanym pojęciem "właściwych instytucji". Analogiczny zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji RP należy podnieść w odniesieniu do normy zawartej w ust. 4. Posługując się pojęciem "podstawowe kryterium" uchwałodawca sygnalizuje, iż istnieją jeszcze inne kryteria (dodatkowe, o mniejszym znaczeniu) dotyczące lokali przeznaczonych na cele wymienione w ust. 2, jednakże kryteriów tych nie wskazuje, co oznacza, iż regulowane są one poza treścią uchwały, co należy uznać za niedopuszczalne. Dodatkowo wskazać, iż ustawodawca nie upoważnił rady gminy do określania wymogów, jakie muszą spełniać lokale z mieszkaniowego zasobu gminy przeznaczone na cele określone w art. 4 ust. 2b ustawy. Zatem pomijając wadliwą regulację ust. 3, zarówno w § 12 uchwały, jak i w całej jej treści brak jest elementu obligatoryjnego uchwały tj. regulacji określających, przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa zawarte w przedmiotowej uchwale. I tak, w § 5 pkt 4 uchwały Rada postanowiła, że: *"Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobie, która mieszka w lokalu bądź w budynku przeznaczonym na potrzeby gminy"*. Regulacja ta nie spełnia wymogów przejrzystości prawa, co pozwala na jej dowolną interpretację. Abstrahując od faktu, iż gmina, jako osoba prawna nie posiada potrzeb, i przez "potrzeby" należy rozumieć potrzeby jej mieszkańców, to i tak przepis ten pozostaje niezrozumiały, gdyż lokale w mieszkaniowym zasobie gminy także służą zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy (por. art. 2 pkt 10 ustawy).

Wreszcie wskazać należy, że treść § 7 ust. 2 uchwały jest sprzeczna z art. 2 Konstytucji RP, bowiem przewiduje możliwość zawarcia umowy najmu z naruszeniem kryteriów pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu (§ 5

uchwały). Tego typu działanie należy zakwalifikować jako podważanie zaufania to organów państwa i naruszenie zasady przejrzystej legislacji.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miejska Mikołowa podejmując uchwałę Nr XXXIX/349/2021 z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mikołów, w sposób istotny naruszyła art. 2 i art. 7 Konstytucja RP w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, uchwałę Nr XXXIX/349/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mikołów, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, 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, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Z up. Wojewody Śląskiego**

Krzysztof Nowak  
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału  
Nadzoru Prawnego