

III OSK 6685/21 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 3485976

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 9 lutego 2023 r.

III OSK 6685/21

Status:

orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Małgorzata Pocztałek.

Sędziowie: NSA Zbigniew Ślusarczyk, del. WSA Kazimierz Bandarzewski (spr.).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 9 lutego 2023 r. na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej Wojewody Śląskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 marca 2021 r. sygn. akt III SA/Gl 159/21 w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. nr VIII/146/19 w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy

I. uchyla zaskarżony wyrok i stwierdza nieważność § 2 pkt 6, § 5 pkt 1, § 7, § 11 zdanie drugie, § 13 ust. 4, § 15 ust. 2, § 16 ust. 3 pkt 3, § 19 ust. 1 i ust. 3-7, § 37 ust. 1, § 44 ust. 1 pkt 2, § 46, § 48, § 50 ust. 2 pkt 2, § 51 ust. 2 pkt 2, § 53, § 54 i § 55 załącznika do zaskarżonej uchwały,

II. w pozostałym zakresie skargę oddala,

III. odstępuje od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości.

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zaskarżonym wyrokiem z dnia 30 marca 2021 r. sygn. akt III SA/GI 159/21 oddalił skargę Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. nr VIII/146/19 w sprawie przyjęcia "Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice".

W uzasadnieniu orzeczenia Sąd pierwszej instancji wskazał, że skarga nie zasługiwała na uwzględnienie, bowiem Rada Miasta Katowice nie dopuściła się istotnego naruszenia prawa, które wymagałoby stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały.

Nie naruszono w szczególności art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą o ochronie lokatorów, przez zaniechanie określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Zapis tego rodzaju znajduje się w § 3 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały. W swym zarzucie Wojewoda odniósł się zaś do zapisów § 21 i § 22 załącznika, które dotyczą innych kwestii.

Sąd nie dopatrywał istotnego naruszenia prawa przez realizację zasady społecznej kontroli w ten sposób, że powierza się ją właściwej komisji Rady Miasta Katowice. Art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie lokatorów w żaden sposób nie ukierunkowuje rady gminy w tym zakresie. Stanowi jedynie o tym, że społecznej kontroli ma być poddany tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Mowa tu o społecznej kontroli, a więc pozbawionej cech władczych i decydujących, co sprawia, że powierzenie tego zadania właściwej komisji Rady Miasta w niczym nie narusza "statusu tego organu" ani nie tworzy "relacji podległości, zależności, a tym bardziej nadrzędności wobec innych podmiotów czy organów". Skoro do kompetencji rady gminy należy powoływanie i ustalanie przedmiotu działania komisji, to powierzenie właściwej komisji społecznej kontroli nad trybem rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieści się w tych kompetencjach. W kwestii natomiast tego, że członkowie właściwej komisji będą mieli dostęp do danych osób ubiegających się o najem lokali, trzeba mieć na uwadze, iż zarzut taki będzie można postawić wobec każdego organu, który będzie się tym zajmował. Rzecz zatem nie w tym, jaki to ma być organ, a w tym, jakie informacje będą mu udostępniane.

Zaakcentowano, że wbrew twierdzeniom Wojewody, przez zapis § 2 pkt 6 załącznika do uchwały nie nastąpiło włączenie pomieszczeń tymczasowych w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Powyższa

regulacja dotyczy sytuacji, kiedy lokal mieszkalny może być wynajmowany jako pomieszczenie tymczasowe. Inny jest standard lokalu mieszkalnego i pomieszczenia tymczasowego, inne są ich funkcje i cele. Jeśli do realizacji celu, któremu co do zasady służy pomieszczenie tymczasowe, używa się lokalu mieszkalnego, to nie ma tu mowy o uszczupleniu uprawnień i pogorszeniu sytuacji osoby ubiegającej się o najem pomieszczenia tymczasowego, wręcz przeciwnie.

Odnosząc się do zarzutu, że w § 3 ust. 1, § 5, § 9 oraz w § 16 ust. 3 załącznika do uchwały zawarto modyfikację treści art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów, Sąd Wojewódzki zwrócił uwagę, iż twierdzenie to nie zostało przez Wojewodę uzasadnione. Niemniej wyjaśniono, że samo powtórzenie treści przepisu ustawowego nie jest naruszeniem prawa, o ile nie wykaże się, iż w kontekście aktu prawa miejscowego dochodzi do nadania mu innego znaczenia, niezgodnego z tym, jakie wynika z ustawy, co nie miało tu miejsca. Przytoczenie zaś w punktach "Zasad wynajmowania lokali..." zapisu ustawowego ma uzasadnienie w tym, że akt ten jako całość musi być dla osób zainteresowanych kompletny.

Także kwestionowane zapisy § 3 ust. 7, § 34 oraz § 35 załącznika do uchwały nie naruszają art. 4 ustawy o ochronie lokatorów. Określenie, że dwukrotna odmowa przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu socjalnego będzie traktowana jako rezygnacja z uprawnienia; trzykrotna odmowa zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego przez osobę ujętą na liście przydziałów skutkuje skreśleniem z list najemców; a jeżeli w okresie dwóch lat od ujęcia na liście przydziałów właściwa osoba nie zawrze umowy najmu lokalu mieszkalnego, z przyczyn niezależnych od wynajmującego, zostanie skreślona z listy przydziałów, mieści się zdaniem Sądu w pojęciu zasad wynajmowania lokali i nie da się z nich wykoncypować, że Miasto rezygnuje z realizacji obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli lub kogokolwiek dyskryminuje, wręcz przeciwnie, prowadzi do wniosku, że dąży do usprawnienia procesu zawierania umów najmu.

Za niezasadny uznano zarzut, jakoby kryterium braku tytułu do lokalu przewidziane w zapisach § 5 pkt 1, § 37 ust. 1, § 44 ust. 1 pkt 2, § 50 ust. 2 pkt 2, § 51 ust. 2 pkt 2 oraz w § 16 ust. 3 pkt 3 stanowiło naruszenie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów. Wymóg braku tytułu do innego lokalu ma zapobiec przyznaniu tytułu do lokalu z zasobów mieszkaniowych osobom, które mogą zaspokoić swe potrzeby mieszkaniowe w lokalach, do których już posiadają tytuły prawne. Żaden z wymienionych wyżej zapisów załącznika do uchwały takiego naruszenia prawa, zdaniem Sądu, nie zawiera.

Na uwzględnienie nie zasługiwał również zarzut organu nadzoru dotyczący § 19 załącznika do uchwały, w którym określona została wysokość kaucji mieszkaniowej. W ocenie Sądu z art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów wynika jedynie to, że zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej i wskazana jest jej górna granica. Nie da się wywnioskować z jego treści, że wysokość kaucji nie może być określona w uchwale rady gminy. Skoro żaden przepis nie wyklucza

kompetencji rady gminy do ustalenia wysokości kaucji, to trzeba uznać, że uprawnienie to mieści się w kompetencji do ustalenia zasad wynajmowania lokali przy zastrzeżeniu, że wysokość kaucji nie może przekroczyć górnej granicy ustawowej.

W kwestii zapisów załącznika do uchwały zawartych w § 7, § 13 ust. 4, § 11 oraz § 15 ust. 2 określających czas trwania umów najmu lokalu: mieszkalnego, mieszkalnego o czynszu ustalonym w drodze przetargu, lokalu socjalnego oraz pomieszczenia tymczasowego stwierdzono, że powtórzenie tych ustawowych terminów z art. 20 ust. 2, art. 23 ust. 1 oraz w art. 25b ustawy o ochronie lokatorów samo w sobie nie stanowi naruszenia prawa, o ile nie dochodzi do nadania ww. zapisom treści odmiennej od tej, jaka wynika z ustawy, a taka redakcja uchwały służy zachowaniu kompletności i czytelności aktu prawa miejscowego.

Nie ma nadto zdaniem Sądu pierwszej instancji sprzeczności między zapisem § 11 załącznika do uchwały, zgodnie z którym umowa najmu lokalu socjalnego winna być zawarta na okres dwóch lat, z możliwością jej przedłużenia, a przepisem ustawy art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów stosownie, do którego umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony. Można mówić o skonkretyzowaniu w uchwale zapisu ustawowego, co leży w kompetencji rady gminy z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie lokatorów.

Podobnie w przypadku czasu trwania najmu pomieszczenia tymczasowego. Przepis art. 25b ustawy o ochronie lokatorów mówi o czasie oznaczonym, nie krótszym niż miesiąc i nie dłuższym niż 6 miesięcy. Zgodnie z § 15 ust. 2 załącznika do uchwały kwestię tę reguluje zarządzenie Prezydenta Miasta Katowice w sprawie utworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń oraz zasad ich wynajmowania, przy czym Wojewoda nie kwestionuje przyznania tych kompetencji Prezydentowi Miasta. W zarządzeniu tym przyjęto, że okres trzech miesięcy, a zatem w granicach ustawowych.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego umiejscowienia rejestru wniosków w określonym referacie urzędu gminy, co ma stanowić według Wojewody naruszenie art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) zwanej dalej w skrócie u.s.g. przez ingerencję w uprawnienie organu wykonawczego gminy do określenia struktury organizacyjnej urzędu, Sąd uznał go za niezasadny. Rozwiązanie przyjęte w uchwale wpisuje się w strukturę organizacyjną Urzędu Miasta Katowice, nie zmienia jej, ani nie narusza. Trudno więc dopatrywać się tu naruszenia prawa w stopniu powodującym stwierdzenie nieważności uchwały.

Rada Gminy nie naruszyła również przepisów art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie lokatorów przez przekazanie organowi wykonawczemu Gminy kompetencji do ustalenia zasad i kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. Zarzut ten dotyczy zapisów z § od 46 do 55 załącznika do uchwały, w których przyznano Prezydentowi Miasta uprawnienie do decydowania o przyznaniu lokalu, natomiast w postanowieniach z § 46, 48, 53, 54 i 55 wprowadzono nieweryfikowalne kryterium "szczególnie

uzasadnionego przypadku". W ocenie Sądu powierzenie w tych wszystkich sytuacjach Prezydentowi Miasta kwestii weryfikacji tych przesłanek nie narusza prawa. Postanowienie to mieści się w granicach uchwalania zasad wynajmowania lokali.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Wojewoda Śląski, zaskarżając go w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucono naruszenie:

I. przepisów prawa materialnego:

1) art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie lokatorów, poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że powierzenie właściwej komisji Rady społecznej kontroli nad trybem rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem socjalny lokali stanowi prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej i nie stanowi istotnego naruszenia prawa, podczas gdy z analizy treści przepisów § 29 ust. 7- 9 załącznika do uchwały wynika, że przyznane kompetencje właściwej komisji Rady, wykraczają poza zakres kontroli społecznej oraz wkraczają w kompetencje realizowane przez organ wykonawczy gminy, a ponadto nie zapewniają kontroli społecznej, skoro realizowane są przez organ gminy - co w konsekwencji powoduje, że delegacja ustawowa nie została prawidłowo wypełniona;

2) art. 2 ust. 1 pkt 4 i 5a w zw. z art. 25a ustawy o ochronie lokatorów, poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że zapisem § 2 pkt 6 załącznika do uchwały nie nastąpiło włączenie pomieszczeń tymczasowych w skład mieszkaniowego zasobu gminy, podczas gdy z treści tego przepisu wyraźnie wynika, że lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice mogą być wynajmowane jako: pomieszczenia tymczasowe, podczas gdy pomieszczenia tymczasowe nie wchodzą w skład mieszkaniowego zasobu gminy i stanowią odrębny zasób pomieszczeń tymczasowych;

3) art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów i art. 40 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 7 i art. 87 Konstytucji RP oraz § 4 i § 143 w związku z § 115 i § 118 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że samo powtórzenie treści przepisu ustawowego nie jest naruszeniem prawa, o ile nie wykaże się, że w kontekście aktu prawa miejscowego dochodzi do nadania mu innego znaczenia, niezgodnego z tym, jakie wynika z ustawy, podczas gdy funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową;

4) art. 4 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji RP przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że mieści się w granicach upoważnienia i kompetencji Rady wprowadzenie następujących regulacji przepisów załącznika do uchwały - § 3 ust. 7,

dwukrotna odmowa przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony przez osobę uprawnioną do otrzymania lokalu na podstawie § 3 ust. 5 lub 6 traktowana będzie jako rezygnacja z uprawnienia do otrzymania lokalu. Zgodnie z § 34 załącznika do uchwały trzykrotna odmowa przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkaniowego przez osobę ujętą na liście przydziałów skutkuje skreśleniem z listy najemców, a zgodnie z § 35 załącznika do uchwały osoba ujęta na liście przydziałów zostanie skreślona z listy, jeżeli w okresie 2 lat od umieszczenia na liście nie zawrze umowy najmu lokalu z przyczyn nieleżących po stronie wynajmującego. Sąd uznał, że ww. przepisy uchwały mieszczą się w pojęciu zasad wynajmowania lokali i nie da się z nich wykonywać, że Miasto rezygnuje z realizacji obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, lub kogokolwiek dyskryminuje, podczas gdy przewidziany w tych przepisach automatyzm zastosowania dotkliwej - z punktu widzenia osoby uprawnionej - sankcji skreślenia z listy, o jakiej nie ma mowy w obowiązujących przepisach prawa, jest niedopuszczalny;

5) art. 4 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji RP przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że kryterium braku tytułu do lokalu przewidziane w zapisach § 5 pkt 1, § 37 ust. 1, § 44 ust. 1 pkt 2, § 50 ust. 2 pkt 2, § 51 ust. 2 pkt 2 oraz w § 16 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały nie stanowi naruszenia art. 23 ust. 2 ww. ustawy, podczas gdy przepisy te przewidują wprowadzenie do załącznika do uchwały przesłanek nieposiadania tytułu prawnego do lokalu lub budynku mieszkalnego co powoduje automatyczne wykluczenie osób, którym przysługuje uprawnienie do przyznania lokalu, tj. które spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe - warunki zamieszkiwania i wysokości dochodu - od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego Miasta Katowice;

6) art. 6 ust. 1 i art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g., art. 7 Konstytucji RP przez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że skoro żaden przepis ustawy nie wyklucza kompetencji rady gminy do ustalenia wysokości kaucji, to trzeba uznać, że uprawnienie to mieści się w kompetencji do ustalenia zasad wynajmowania lokali przy zastrzeżeniu, że wysokość kaucji nie może przekroczyć górnej granicy ustawowej, podczas gdy Rada Miasta nie miała kompetencji do uchwalenia przepisu § 19 załącznika do uchwały, ponieważ należy to do kompetencji organu wykonawczego Gminy;

7) art. 20 ust. 2, art. 23 ust. 1 oraz w art. 25b ustawy o ochronie lokatorów w związku z art. 3531 Kodeksu cywilnego, poprzez błędną wykładnię polegającą na wadliwym uznaniu, że powtórzenie czy uzupełnienie przepisów ustawowych przez przepisy załącznika do uchwały zawarte w § 7, § 13 ust. 4 § 11 oraz § 15, określające czas trwania umów najmu lokalu: mieszkalnego, mieszkaniowego o czynszu ustalonym w drodze przetargu, lokalu socjalnego oraz pomieszczenia tymczasowego, nie stanowi naruszenia prawa, o ile nie dochodzi do nadania temu zapisowi treści odmiennej od tej, jaka wynika z ustawy, a taka redakcja uchwały

służy zachowaniu kompletności i czytelności aktu prawa miejscowego, podczas gdy to organ wykonawczy gminy oraz przyszły najemca lokalu, jako strony stosunku cywilnoprawnego, którego przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy, są uprawnieni na zasadach równorzędności stron do określenia okresu, na jaki zostanie zawarta umowa, mając na uwadze treść powyższych przepisów ustawy;

8) art. 33 ust. 2 i 3 u.s.g. poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że wskazanie w załączniku do uchwały właściwego wydziału do spraw lokalowych wpisuje się w strukturę organizacyjną Urzędu Miasta Katowice, nie zmienia jej ani nie narusza, a przez to nie stanowi istotnego naruszenia prawa, podczas gdy to Prezydent Miasta Katowice jest organem właściwym do określenia sposobu wykonywania przedmiotowej uchwały oraz, jako kierownik Urzędu Miasta, do zlecania poszczególnym komórkom organizacyjnym Urzędu zadań zmierzających do realizacji uchwały;

9) art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów poprzez błędną wykładnię tj. uznanie, że wprowadzenie do treści załącznika do uchwały unormowania nieostrego "szczególnie uzasadniony przypadek" na określenie przesłanki uzasadniającej odstępianie od przewidzianej w treści uchwały procedury wynajmowania lokali mieszkalnych i powierzenie w tych wszystkich sytuacjach Prezydentowi Miasta kwestii weryfikacji tych przesłanek nie narusza prawa, podczas gdy powyższe oznacza, że organ wykonujący uchwałę będzie mógł swobodnie przyznawać lokale mieszkalne w oparciu o przesłanki nieujęte w uchwale.

W oparciu o wskazane zarzuty wniesiono o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Gliwicach, a także zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Miasta Katowice wniosła o jej oddalenie i zasądzenie zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozagę przesłanki uzasadniające nieważność postępowania wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a. oraz przesłanki uzasadniające odrzucenie skargi bądź umorzenie postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, stosownie do treści art. 189 p.p.s.a. Żadna z powyższych przesłanek w tej sprawie nie zaistniała.

Sprawa podlega na podstawie art. 182 § 2 p.p.s.a. rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym, ponieważ strona

wnosząca skargę kasacyjną zrzekła się rozprawy, a strona przeciwna po doręczeniu odpisu skargi kasacyjnej nie zażądała jej przeprowadzenia.

Zgodnie z art. 174 p.p.s.a. skargę kasacyjną można oprzeć na następujących podstawach:

- 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, a także
 - 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.
- Zgodnie z art. 176 p.p.s.a. skarga kasacyjna powinna zawierać: 1) oznaczenie zaskarżonego orzeczenia ze wskazaniem czy jest ono zaskarżone w całości, czy w części; 2) przytoczenie podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienie;
- 3) wniosek o uchylenie lub zmianę orzeczenia z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia lub zmiany;
 - 4) powinna czynić zadość wymaganiom przewidzianym dla pisma strony oraz zawierać wniosek o jej rozpoznanie na rozprawie albo oświadczenie o zrzeczeniu się rozprawy.

Skarga kasacyjna zasługuje na częściowe uwzględnienie.

Kontrolując zaskarżony wyrok w kolejności do podniesionych zarzutów należy stwierdzić, że pierwszy zarzut skargi kasacyjnej nie jest zasadny.

Sąd pierwszej instancji nie naruszył prawa materialnego poprzez uznanie, że treść § 29 ust. 7-9 załącznika do uchwały narusza zakres delegacji ustawowej wynikający z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie lokatorów.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ww. ustawy uchwała określająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna określać tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej.

Ustawodawca nie zdecydował się na prowadzenie jednolitego trybu społecznej kontroli w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali. Każdorazowo rada gminy uchwalając te zasady ma obowiązek dostosować ten tryb do lokalnych warunków i potrzeb, jak również do samego trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Z orzecznictwa sądowego wynika, że sposób tej kontroli należy określić w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (wyrok NSA z 20 marca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 177/02; wyrok NSA z 20 grudnia 2022 r. sygn. akt III OSK 1/22). Podnosi się nadto, że społeczna kontrola powinna sprowadzać się do możliwości dokonania oceny, czy określona osoba będąca członkiem wspólnoty samorządowej może uzyskać pomoc gminy w zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych w

drodze zakwalifikowania jej do kręgu osób, z którymi może być zawarta umowa najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy (prawomocny wyrok WSA we Wrocławiu z 7 kwietnia 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 9/10). Tym samym kontrola ta ma obejmować etap zarówno rozpatrywania, jak i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali (por. wyrok NSA z 19 stycznia 2010 r. sygn. akt I OSK 997/09; wyrok NSA z 21 lipca 2020 r. sygn. akt I OSK 3264/19).

Zbieżne stanowisko w tym zakresie zajmuje również doktryna. Wskazuje się bowiem, że obowiązek poddania 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 na podejmowane decyzje (tak K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminy. Komentarz, wyd. II, WKP 2021, komentarz do art. 21). Poddanie kontroli społecznej oznacza powołanie organu mającego realizować i urzeczywistnić zasady sprawiedliwości społecznej (tak R. Dzięczek, Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, (w:) Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów, wyd. VII, WKP 2020, teza nr 4 do art. 21). Publiczna weryfikacja zgłoszeń może przejawiać się w wywieszaniu list osób z nazwiskami (tak np. A. Gola, L. Myczkowski, Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, (w:) Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz, LexisNexis 2003, teza nr 1 do art. 21).

Powyższe prowadzi do wniosku, że społeczna kontrola trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali powinna pozwolić na możliwość ustalenia, jakie osoby zostały zakwalifikowane na etapie rozpatrywania i załatwiania ich wniosków do kategorii osób, z którymi mają zostać zawarte umowy najmu, a które z nich do takiej kategorii nie zostały zakwalifikowane.

Cały § 29 załącznika do uchwały reguluje tryb społecznej kontroli zasad rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Zgodnie z § 29 ust. 1 ww. załącznika właściwy wydział do spraw lokalowych Urzędu Miasta Katowice sporządza projekty list osób oczekujących na zawarcie umowy najmu. Na tak sporządzonych listach kolejność zamieszczenia osób wynika z liczby uzyskanych punktów wynikających z kryteriów objętych § 21-23 tego załącznika oraz daty złożenia wniosku (§ 29 ust. 5 załącznika do uchwały). Jak wynika z § 29 ust. 7 ww. załącznika tak sporządzone listy podlegają kontroli przez właściwą komisję Rady Miasta Katowice, co stanowi formę społecznej kontroli procesu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Kolejnym elementem społecznej kontroli jest wywieszenie takich list - po przeprowadzeniu ich kontroli przez komisję Rady Miasta i zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta - na

tablicy ogłoszeń w Urzędzie Miasta Katowice, co wprost wynika z § 29 ust. 8 i 9 załącznika do uchwały.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że § 29 ust. 7-9 ww. załącznika nie narusza art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie lokatorów.

Przechodząc do kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie zarzutu nr 2 należy stwierdzić, że zarzut ten jest w pełni zasadny. Sąd pierwszej instancji dokonał błędnej wykładni art. 25a w związku z art. 2 pkt 4 i 5a ustawy o ochronie lokatorów poprzez uznanie, że § 2 pkt 6 załącznika do uchwały nie stanowi naruszenia prawa. Zgodnie z ww. przepisem uchwały w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice wchodzi pomieszczenia tymczasowe. Ustawodawca odrębnie zdefiniował pojęcie lokalu (art. 2 pkt 4 ww. ustawy) oraz pomieszczenia tymczasowego (art. 2 pkt 5a ustawy o ochronie lokatorów). Tym samym lokal i tymczasowe pomieszczenie nie obejmują synonimicznych pojęć. Tymczasowe pomieszczenia zostały objęte odrębną regulacją zamieszczoną w rozdziale 4a ustawy o ochronie lokatorów, do których tylko w zakresie ich najmu stosuje się odpowiednio niektóre enumeratywnie wskazane pozostałe przepisy tej ustawy (art. 25e ww. ustawy). Zgodnie z art. 25a ustawy o ochronie lokatorów obligatoryjnie tworzone przez gminy zasób tymczasowych pomieszczeń nie stanowi części mieszkaniowego zasobu gminy, jest zasobem odrębnym względem niego, a zawarcie umowy najmu tymczasowego pomieszczenia nie powoduje uzyskania przez najemcę statusu lokatora (tak w doktrynie K. Krzekotowska, M. Malinowska-Wójcicka, Ochrona praw lokatorów i mieszkaniowy zasób gminny. Komentarz, wyd. II, WKP 2021, komentarz do art. 25a; R. Dzięczek, Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, (w:) Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów, wyd. VII, WKP 2020, teza nr 2 do art. 25a).

Mając powyższe na względzie należy uznać, że rację ma strona skarżąca kasacyjnie wskazując na istotne naruszenie prawa polegające na zaliczeniu do mieszkaniowego zasobu gminy zasoby pomieszczeń tymczasowych.

Nie jest zasadnym kolejny zarzut naruszenia przez Sąd pierwszej instancji prawa materialnego poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów w związku z art. 40 ust. 1 u.s.g. oraz art. 7 i art. 87 Konstytucji RP w związku z § 4, § 115, § 118 i § 143 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej.

Pewną wadliwością strony skarżącej kasacyjnie jest pominięcie w samym zarzucie wskazania konkretnych przepisów uchwały, które w ocenie tej strony nie zostały unieważnione przez Sąd pierwszej instancji. Dopiero z uzasadnienia skargi kasacyjnej wynika, że strona skarżąca upatruje naruszenie art. 21b ww. ustawy w powtórzeniu treści tego przepisu w § 3 ust. 1, § 5, § 9 ust. 1 i § 16 ust. 2 załącznika do uchwały. § 9 ust. 1 ww. załącznika zawiera treść całkowicie odrębną od art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów, a tym samym nie zawiera treści zawartej w ww. przepisie ustawowym.

Natomiast co do treści § 3 ust. 1, § 5 i § 16 ust. 3 załącznika do uchwały należy stwierdzić, że ww. przepisy zawierają tylko fragmentaryczne powtórzenie części treści art. 21b ust. 1 ustawy. Każdy z ww. wskazanych przepisów załącznika do uchwały określa przesłanki wymagane do zawarcia umowy najmu lokalu (§ 3 ust. 1 załącznika do uchwały), przesłanki wymagane do zawarcia umowy najmu lokalu w budynku wybudowanym po 2001 r. lub po remoncie kapitalnym przeprowadzonym po 2000 r. (§ 5 ww. załącznika) oraz przesłanki niezbędne do zawarcia umowy najmu lokali mieszkalnych wymagających remontu lub lokali pozostających wolnymi z uwagi na większą w stosunku do aktualnych potrzeb liczbę lokali o danej strukturze (§ 16 ust. 3 ww. załącznika). Powołane przepisy załącznika do uchwały zawierają ponadto regulację dotyczącą zasad ustalania wysokości dochodu zgodnie z treścią art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów i w tym zakresie stanowi to powtórzenie regulacji ustawowej.

Tym samym wprowadzić powtórzenie w akcie prawa miejscowego przepisów ustawowych co do zasady stanowi naruszenie prawa, to w okolicznościach tej sprawy objęcie regulacją załącznika do uchwały części przepisu ustawowego bez jakiegokolwiek modyfikacji nie może zostać uznane za istotne naruszenie prawa a to dlatego, że powtórzenie części przepisu ustawowego było niezbędne do zawarcia w ww. przepisach norm prawnych.

Nie jest zasadnym zarzut istotnego naruszenia prawa przez Sąd pierwszej instancji w zakresie objętym punktem czwartym zarzutów skargi kasacyjnej.

W tym zakresie strona skarżąca kasacyjnie zarzuca Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie lokatorów w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz art. 23 ust. 2 ww. ustawy polegające na błędnej ich wykładni dokonanej przez ten Sąd, stosownie do której jakoby mieściło się w granicach upoważnienia i kompetencji Rady Miasta wprowadzenie do załącznika do uchwały przepisów, zgodnie z którymi dwukrotna odmowa przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony przez osobę uprawnioną do otrzymania lokalu będzie traktowana jako rezygnacja z uprawnienia do otrzymania lokalu (§ 3 ust. 7 załącznika do uchwały), a trzykrotna odmowa przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkaniowego przez osobę ujętą na liście przydziałów (§ 34 ww. załącznika) lub brak zawarcia przez okres 2 lat umowy najmu lokalu mieszkalnego przez osobę ujętą na liście przydziałów z przyczyn niezależnych od wynajmującego (§ 35 ww. załącznika) skutkuje jej skreśleniem z listy najemców.

Należy przyznać rację Sądowi pierwszej instancji uznającemu, że ww. przepisy załącznika do uchwały jako nienaruszające prawo stanowią jedną z zasad wynajmowania lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy obowiązkiem rady gminy jest właśnie uchwalenie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Art. 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy wskazuje zaś, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb

mieszkaniowych mieszkańców danej gminy i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz zapewnianie lokali w ramach najmu socjalnego i lokali zamiennych.

Strona skarżąca kasacyjnie uznając, że skoro tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, to w istocie nie można wprowadzać żadnych przepisów regulujących sytuację, w których mieszkaniec danej gminy będący osobą uprawnioną do zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu, nie chce zawrzeć takiej umowy najmu w zakresie zaoferowanego mu mieszkania.

Właśnie okoliczność, że ustawodawca zdefiniował ww. zadanie jako zadanie własne oznacza, że na organach samorządu spoczywa obowiązek dostosowania zasad jego wykonywania do lokalnych warunków. Gdyby ustawodawca zamierzał, aby to zadanie było wykonywane w sposób jednolity, to po pierwsze uregulowałyby wszystkie zasady wynajmowania już w ustawie po to, aby nie można było ich zmieniać w aktach organów samorządu, a po drugie nazwałyby takie zadanie mianem zleconego lub z zakresu administracji rządowej.

Skoro jest to zadanie własne samorządu, to korzystając z delegacji ustawowej objętej zarówno art. 21 ust. 1 pkt 2, jak i ust. 3 ww. ustawy Rada Miasta Katowice mogła uregulować także zasady postępowania w przypadku takich mieszkańców Miasta Katowice, którzy mimo niezaspokojonych swoich potrzeb mieszkaniowych odmawiają kilkakrotnie zawarcia umowy najmu w zakresie zaproponowanego lokalu mieszkalnego lub też mimo zaproponowania wynajęcia lokalu mieszkalnego przez okres 2 lat nie chcą zawrzeć umowy najmu, przy czym odmowa zawarcia umowy najmu nie wynika z przyczyn zależnych od Miasta Katowice (§ 35 załącznika do uchwały). Organy samorządu podejmując uchwały określające zasady wynajmowania lokali mieszkalnych z gminnego zasobu związane są także zasadami konstytucyjnymi, które w zakresie objętym § 3 ust. 7, § 34 i § 35 załącznika do uchwały nie zostały naruszone. W szczególności nie została naruszona zasada równości, ponieważ mieszkaniec, który kilkakrotnie odmawia zawarcia umowy najmu (lub odmawia jej zawarcia przez 2 lata mimo przedłożenia propozycji przez Miasto Katowice) nie jest pozbawiony uprawnienia do złożenia następnego wniosku. Taka osoba może w każdej chwili złożyć kolejny wniosek i spełniając warunki do zawarcia umowy najmu, należy jej zaproponować kolejne mieszkanie, zgodnie z kolejnością na liście osób oczekujących na lokal mieszkalny.

Należy mieć także na względzie i to, że stanowisko strony skarżącej kasacyjnie w istocie mogłoby doprowadzić do braku realizacji tego zadania przez samorząd poprzez wybieranie takich lokali przez samych najemców, którzy mimo odmowy zawarcia umowy najmu i tak w pierwszej kolejności oczekivaliby na te lokale, które w ich ocenie byłyby najbardziej akceptowalne. Celem realizacji zadania w postaci tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jest to, aby umożliwić udzielanie pomocy tym mieszkańcom, którzy nie mają zaspokojonych potrzeb

mieszkaniowych.

Przechodząc do kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie kolejnego zarzutu skargi kasacyjnej (zarzut nr 5) należy stwierdzić, że zarzut ten jest w pełni zasadny.

Trafnie w tym zakresie podnosi się w skardze kasacyjnej naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 4 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji RP poprzez wprowadzenie jako kryterium umożliwiające zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego "braku posiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego" lub "braku posiadania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego". Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie lokatorów zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej obejmuje każdego jej mieszkańca, który ma niskie dochody i nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wprowadzenie w § 5 pkt 1, § 16 ust. 3 pkt 3, § 37 ust. 1, § 44 ust. 1 pkt 2, § 50 ust. 2 pkt 2 i § 51 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały ww. przesłanki stanowi o określeniu dodatkowego, niewynikającego z ustawy warunku umożliwiającego uzyskanie pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. W orzecznictwie sądowym szeroko prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym wynikający z art. 21 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy obowiązek określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (a więc możliwości złożenia wniosku o zawarcie najmu lokalu z gminnego zasobu) nie można rozumieć inaczej niż tylko takich warunków jak np. liczby osób korzystających z dotychczasowego lokalu, jego powierzchni, wyposażenia, stanu technicznego, itp., a okoliczności prawne takie jak posiadanie tytułu prawnego nie mogą wykluczać danej osoby z możliwości ubiegania się o uzyskanie pomocy w zakresie poprawy warunków zamieszkiwania i Naczelny Sąd Administracyjny w tej sprawie w pełni pogląd ten akceptuje (por. wyrok NSA z 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1126/11; wyrok NSA z 12 października 2022 r. sygn. akt III OSK 1530/21; wyrok NSA z 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1716/19).

Tym samym treść § 5 pkt 1, § 16 ust. 3 pkt 3, § 37 ust. 1, § 44 ust. 1 pkt 2, § 50 ust. 2 pkt 2 i § 51 ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały poprzez wprowadzenie nieznanego w ustawie warunku w istotnym zakresie narusza prawo.

Jedynie w przypadku wynajmowania lokalu socjalnego wymagane jest nieposiadanie przez najemcę tytułu prawnego do lokalu, co wprost wynika z art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów i zostało uregulowane w § 9 ust. 3 załącznika do uchwały.

Zarzut nr 6 skargi kasacyjnej jest częściowo uzasadniony. Trafnie zarzuca strona skarżąca kasacyjnie dokonanie przez Sąd pierwszej instancji błędnej wykładni § 19 załącznika do uchwały w związku z art. 6 ust. 1 i art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie lokatorów i w związku z art. 7 Konstytucji RP poprzez uznanie, że treść § 19 ust. 1 i ust. 3-7 załącznika do uchwały w istotnym zakresie narusza prawo. § 19 ust. 1 ww. załącznika nakazuje wpłacenie kaucji mieszkaniowej jako warunku zawarcia umowy.

Art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów jedynie umożliwia pobieranie kaucji w razie zawierania umowy najmu. Natomiast § 19 ust. 1 załącznika do uchwały nakazuje pobieranie kaucji jako warunku zawarcia umowy najmu. Tym samym treść § 19 ust. 1 załącznika do uchwały nie jest zgodna z treścią art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów. Ponadto art. 6 ww. ustawy nakłada na organ wykonawczy uprawnienie zarówno do fakultatywnego pobierania kaucji, jak i ustalania jej wysokości oraz jej waloryzacji bądź zwrotu.

Pozostała część § 19 obejmująca ust. 3-7 ww. załącznika określa zakres zwolnienia podmiotowego z obowiązku wpłaty kaucji, warunki rozłożenia kaucji na raty oraz zasady waloryzacji kaucji i jej zwrotu i w tym zakresie istotnie narusza prawo. Żaden przepis ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia w uchwale treści objętej ww. § 19 ust. 3-7. Również w orzecznictwie sądowym wyrażono pogląd, zgodnie z którym żaden z powszechnie obowiązujących przepisów prawa nie uprawnia rady gminy do uregulowania w drodze uchwały takich kwestii jak zwrot kaucji mieszkaniowej, jak również zasad rozliczania z tytułu kaucji lub innych związanych z kaucją wymogów (wyrok NSA z 17 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 2254/12; wyrok NSA z 22 lipca 2008 r. sygn. akt I OSK 166/08; prawomocny wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 września 2006 r., sygn. akt II SA/Gl 1058/05). Sprawa zwrotu kaucji mieszkaniowej należnej najemcy na podstawie przepisów ustawy o ochronie lokatorów nie może być przedmiotem uchwały (prawomocny wyrok WSA w Warszawie z 24 maja 2012 r. sygn. akt II SA/Wa 73/12).

Natomiast nie jest zasadnym zarzut skargi kasacyjnej w zakresie obejmującym § 19 ust. 2 załącznika do uchwały. Przepis ten określił maksymalną wysokość kaucji zabezpieczającej na pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 zdanie 2 ustawy o ochronie lokatorów maksymalna wysokość tej kaucji to dwunastokrotność miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu, natomiast rada gminy może ustalić mniejszą maksymalną wysokość takiej kaucji na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z ust. 3 tej ustawy. Tym samym nie narusza prawa w zakresie § 19 załącznika do uchwały jedynie jej § 2 ustalający maksymalną wysokość kaucji na sześciokrotność miesięcznego czynszu za wynajmowany lokal obliczonego według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu. Także w doktrynie wyrażono pogląd o dopuszczalności ustalenia wysokości takiej kaucji w uchwale (tak R. Dzięczek, Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, (w:) Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów, wyd. VII, WKP 2020, teza nr 1 do art. 6). Identyczny pogląd zawarto także w orzecznictwie - wyrok NSA w Warszawie z 5 lutego 2002 r. sygn. akt I SA 2937/01).

Kolejny zarzut skargi kasacyjnej (zarzut nr 7) jest częściowo zasadny. Zgodnie z § 15 ust. 2 załącznika do uchwały okres, na jaki powinna być zawarta umowa najmu pomieszczenia tymczasowego określany jest w

zarządzeniu Prezydenta Miasta Katowice. Tymczasem z art. 25b ustawy o ochronie lokatorów wynika, że umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy. Wydawane na podstawie § 15 ust. 2 załącznika do uchwały zarządzenie Prezydenta Miasta Katowice stanowiłoby akt prawa miejscowego, ponieważ będzie ono określało okresy, na jakie mogą być zawierane umowy najmu ww. pomieszczeń. Takie zarządzenie będzie bezpośrednio wiązało nie tylko Prezydenta reprezentującego Gminę jako wynajmującą, ale i mieszkańca jako najemcę. Podstawę do wydania aktu prawa miejscowego musi zawierać przepis ustawowy, a tym samym skoro ustawodawca upoważnił tylko radę gminy do ustalania zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, to nie ma podstaw do tego, aby rada gminy przekazała część tych uprawnień organowi wykonawczemu gminy. W tym zakresie trafnie podnosi strona skarżąca kasacyjnie istotne naruszenie prawa.

Trafny jest zarzut naruszenia prawa w zakresie obejmującym § 7 załącznika do uchwały. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ww. ustawy umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu związanego ze stosunkiem pracy lub najmu socjalnego lokalu, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator. Natomiast § 7 załącznika do uchwały modyfikuje treść ww. przepisu ponieważ stanowi, że umowę najmu lokalu mieszkalnego zawiera się na czas nieoznaczony - za wyjątkiem, gdy zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator - ale dotyczy to tylko najmu lokali, o których mowa w § 2 pkt 1 załącznika do uchwały. § 2 ww. załącznika zawiera osiem kategorii lokali i pomieszczeń. Tym samym o ile art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie lokatorów w sposób kompleksowy reguluje okres, na jaki zawierane są umowy najmu, to § 7 załącznika do uchwały czyni to tylko fragmentarycznie.

Nie jest zasadnym zarzut istotnego naruszenia prawa w zakresie obejmującym § 11 zdanie pierwsze załącznika do uchwały. Przepis ten określa, że umowy najmu socjalnego lokalu zawierane są na okres 2 lat. Art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie lokatorów stanowi zaś, że umowę najmu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Tym samym § 11 zdanie pierwsze załącznika do uchwały doprecyzował okres, na jaki zawierana jest umowa najmu socjalnego lokalu w Mieście Katowice. Dopuszczalność ustalenia okresu, na jaki może być zawarta umowa najmu lokalu socjalnego wynika z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym rada gminy ma obowiązek ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych obejmują również ustalenie okresu, na jaki zawierana jest umowa najmu, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Tym samym dopuszczalnym było doprecyzowanie czasu, na jaki zawierane są umowy najmu lokali socjalnych w Mieście Katowice. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu znana jest okoliczność braku jednolitości orzecznictwa sądownoadministracyjnego w zakresie dopuszczalności ustalenia w uchwałach o zasadach wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład gminnego zasobu. WSA we Wrocławiu w

wyroku z 20 grudnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wr 647/13 oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 14 listopada 2012 r. sygn. akt II SA/Go 791/12 uznały, że ustalenie w uchwale okresu wynajmowania socjalnego lokalu stanowi naruszenie prawa, ponieważ to organ wykonawczy gminy określa w umowie o najem lokalu socjalnego czas, na jaki zawierana jest umowa po ustaleniu tej kwestii z drugą stroną. W późniejszych orzeczeniach sądy administracyjne zaakceptowały ustalenie w takiej uchwale terminu zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu (por. wyrok NSA z 20 stycznia 2017 r. sygn. akt I OSK 2150/16). Także w doktrynie kwestia dopuszczalności ustalania w uchwale okresu, na jaki może być zawierana umowa najmu lokalu mieszkalnego, nie jest jednolicie interpretowana.

W tej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że skoro regulacja praw i obowiązków wynajmującego oraz najemcy została określona w ustawie o ochronie lokatorów (np. w art. 6a i 6b tej ustawy), to tym samym zawarcie takiej umowy w znacznym stopniu zostało wyłączone spod swobodnego ustalania jej treści przez strony. Tym samym dopuszczalnym jest ustalenie okresu, na jaki zawierana jest umowa najmu socjalnego lokalu pod warunkiem, że nadal będzie to umowa zawierana na czas określony. Podstawą do takiego ustalenia jest art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie lokatorów oraz art. 21 ust. 3 tej ustawy nakazujący ustalenie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych z gminnego zasobu.

Natomiast § 11 zdanie drugie załącznika do uchwały stanowi dokładne powtórzenie treści art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o ochronie lokatorów. Ponieważ przepis ten stanowi odrębną normę prawną zawartą w ww. uchwale, tym samym jego powtórzenie nie jest niezbędne do odkodowania jakiegokolwiek normy prawnej. W tym zakresie należy stwierdzić zaistnienie naruszenia prawa.

Także § 13 ust. 4 załącznika do uchwały narusza prawo, ponieważ przepis ten powtarza w całości treść art. 15 ust. 2 ww. ustawy.

Nie jest zasadnym kolejny zarzut skargi kasacyjnej (zarzut nr 8). Zarzut ten dotyczy naruszenia prawa przez Sąd pierwszej instancji w zakresie obejmującym błędną wykładnię art. 33 ust. 2 i 3 u.s.g. Zgodnie z § 2 ww. uchwały, jej wykonanie zostało powierzone Prezydentowi Miasta Katowic. Tym samym wbrew argumentacji strony skarżącej kasacyjnie organem wykonującym uchwałę Rady Miasta Katowice nie jest wydział lub inna jednostka organizacyjna w Urzędzie Miasta Katowice, ale organ wykonawczy Miasta Katowice. Natomiast okoliczność, że poszczególne czynności obejmujące wykonywanie ww. uchwały będą realizowali pracownicy wskazanych w tej uchwale wydziałów Urzędu Miasta w żaden sposób nie oznacza nieprawidłowego wskazania organu wykonującego uchwałę. Organem tym nadal będzie Prezydent Miasta Katowice, w imieniu którego i na którego odpowiedzialność poszczególne czynności wykonują pracownicy Urzędu Miasta. Jest to przy tym typowy sposób załatwiania spraw publicznych, ponieważ urząd miasta (urząd gminy) stanowi aparat pomocniczy organu niezbędny do zapewnienia przez ten organ wykonywania zadań publicznych.

Przechodząc do kontroli zaskarżonego wyroku w zakresie zarzutu nr 9 należy stwierdzić, że jest on zasadny. Trafnie podnosi się w skardze kasacyjnej naruszenie przez Sąd pierwszej instancji art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ww. ustawy poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że wprowadzenie do treści załącznika do uchwały unormowania nieostrego "szczególnie uzasadniony przypadek" na określenie przesłanki uzasadniającej odstępianie od przewidzianej w treści uchwały procedury wynajmowania lokali mieszkalnych i powierzenie w takich sytuacjach Prezydentowi Miasta Katowice kwestii weryfikacji tych przesłanek narusza prawo.

Ustawodawca nie dopuścił możliwości przyznawania lokali mieszkalnych poza trybem (procedurą) określonym zarówno w ustawie o ochronie lokatorów jak i uchwale określającej zasady wynajmowania takich lokali. Wynika to wprost z art. 21 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zgodnie z którym 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. Także art. 21 ust. 3 ww. ustawy nie pozwala na określenie szczególnych przesłanek pozwalających organowi wykonawczemu pominięcie trybu wynajmowania określonego w uchwale.

Tym samym dopuszczalność zastosowania przez Prezydenta Miasta Katowice szczególnego trybu wynajmowania lokali mieszkalnych, nieobjętego żadnymi kryteriami wynikającymi z ustawy lub uchwały stanowi istotne naruszenie prawa. Obejmuje to § 46, § 48, § 53, § 54 i § 55 załącznika do uchwały.

Powyższej wykazane naruszenia prawa mają charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 1 i ust. 4 u.s.g. Przez istotną sprzeczność należy rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, w tym z ustawą (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. sygn. akt P 9/02, OTK-A 2003/9/100). Ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych dominuje pogląd, zgodnie z którym istotne naruszenie prawa to takie jego naruszenie, które m.in. polega na podjęciu uchwały o treści nieznajdującej właściwej delegacji ustawowej, czyli bez podstawy prawnej (por. wyrok NSA z 12 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 117/11; wyrok NSA z 17 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 618/14; wyrok NSA z 25 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2462/15).

Wskazane wyżej przez Naczelną Sąd Administracyjny motywy i przyjęte oceny stanowią wystarczającą podstawę do uwzględnienia skargi kasacyjnej Wojewody Śląskiego i uchylecia zaskarżonego wyroku. Ponieważ sama istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona, to działając na podstawie art. 188 p.p.s.a. Naczelną Sąd Administracyjny rozpoznał skargę Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. nr VIII/146/19 w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice.

Kontrolując zaskarżoną uchwałę Naczelną Sąd Administracyjny uznał, że skarga jest w części zasadna.

Przeprowadzona w granicach zarzutów skargi kasacyjnej kontrola zaskarżonego wyroku wykazała, że załącznik do tej uchwały w zakresie obejmującym § 2 pkt 6, § 5 pkt 1, § 7, § 11 zdanie drugie, § 13 ust. 4, § 15 ust. 2, § 16 ust. 3 pkt 3, § 19 ust. 1 i ust. 3-7, § 37 ust. 1, § 44 ust. 1 pkt 2, § 46, § 48, § 50 ust. 2 pkt 2, § 51 ust. 2 pkt 2, § 53, § 54 i § 55 załącznika do uchwały w istotnym zakresie narusza prawo.

Natomiast w pozostałym zakresie skarga podlega oddaleniu.

Zakres ww. naruszeń uzasadnia unieważnienie ww. uchwały w części, ponieważ jej część niedotkniętą wadą istotnego naruszenia prawa może stanowić podstawę do wynajmowania lokali mieszkalnych z gminnego zasobu mieszkaniowego Gminy Miasta Katowice.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 188 p.p.s.a. i art. 147 § 1 w związku z art. 193 p.p.s.a. oraz art. 91 ust. 1 u.s.g. Naczelny Sąd Administracyjny w punkcie pierwszym wyroku uchylił zaskarżony wyrok i stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w części.

W punkcie drugim Naczelny Sąd Administracyjny uznając w pozostałym zakresie skargę kasacyjną za nieuzasadnioną oddalił ją na podstawie art. 184 p.p.s.a.

W punkcie trzecim na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny odstąpił od zasądzenia zwrotu kosztów postępowania sądowego w całości.