

ODPIS

Sygn. akt III SA/GI 819/20



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 30 marca 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym:

Przewodniczący
Sędziowie

Sędzia NSA Krzysztof Wujek (spr.)
Sędzia WSA Małgorzata Herman
Sędzia WSA Małgorzata Jużków

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 marca 2021 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Katowicach
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

oddala skargę.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Wit
Agnieszka Wlita-Lyskawa

Uzasadnienie

Prokurator Okręgowy w Katowicach zaskarżył uchwałę Rady Miasta Katowice z 30 maja 2019 r., Nr VIII/146/19, w sprawie przyjęcia „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice” w części dotyczącej postanowień zawartych w: § 2 pkt 6, § 3 ust. 7, § 34, § 35 oraz w § 19 ust. 2.

Uchwale tej zarzucił:

1) naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 4 i 5a w zw. z art. 25a ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. w Dz.U. z 2018 r., poz. 1234 ze zm., dalej w skrócie jako „ustawa o ochronie praw lokatorów” lub „ustawa”) przez wskazanie w § 2 pkt 6 załącznika do uchwały, że lokale mieszkaniowe wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice mogą być wynajmowane jako pomieszczenia tymczasowe, podczas gdy pomieszczenia tymczasowe nie wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy i stanowią odrębny zasób pomieszczeń tymczasowych;

2) naruszenie art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP przez wskazanie w § 3 ust. 7 załącznika do uchwały, że dwukrotna odmowa przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego przez osobę posiadającą uprawnienia do otrzymania lokalu na podstawie § 3 ust. 5 lub ust. 6 traktowana będzie jako rezygnacja z uprawnienia do otrzymania lokalu, podczas gdy Rada Miasta nie miała kompetencji do uchwalenia przepisu o takiej treści.

3) naruszenie art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP przez określenie w § 34 załącznika do uchwały, że jeżeli osoba umieszczona na liście, o której mowa w § 29 ust. 3 i ust. 9 oraz w § 29 ust. 4 trzykrotnie odmówi przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego zostanie skreślona z listy, podczas gdy Rada Miasta nie miała kompetencji do uchwalenia przepisu o takiej treści;

4) naruszenie art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji RP przez określenie w § 35 załącznika do uchwały, że jeżeli osoba umieszczona na liście, o której mowa w § 29 ust. 3, ust. 4 i ust. 9 z przyczyn nieleżących po stronie Miasta nie zawrze umowy najmu lokalu mieszkalnego w okresie 2 lat od dnia umieszczenia jej na liście, zostanie skreślona z listy, podczas gdy Rada Miasta nie miała kompetencji do uchwalenia przepisu tej treści;

5) naruszenie art. 6 ust. 1 i art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy oraz art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. w Dz.U. z 2020 r., poz. 713, dalej w skrócie jako „u.s.g.”), art. 7 i art. 94 Konstytucji RP przez określenie w § 19 ust. 2 załącznika do uchwały, że wysokość kaucji wynosi 6 – krotność miesięcznego czynszu za wynajmowany lokal, podczas gdy Rada Miasta nie miała kompetencji do uchwalenia przepisu tej treści, ponieważ należy to do kompetencji organu wykonawczego Gminy.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów uchwały na podstawie art. 147 § 1 w zw. z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. w Dz.U. z 2019 r., poz. 2325, dalej w skrócie jako „p.p.s.a.”).

Miasto Katowice wniósło o oddalenie skargi Prokuratora. W następujący sposób odniosło się do zarzutów organu nadzoru.

1) Miasto utworzyło, zgodnie z art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów, zasób pomieszczeń tymczasowych - *Gmina tworzy zasób tymczasowych pomieszczeń, które przeznaczają się na wynajem*. Jest to zbiór odrębny od mieszkaniowego zasobu gminy. To, że z zapisu § 2 pkt 6 załącznika do uchwały wynika, że lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą być wynajmowane jako pomieszczenia tymczasowe nie oznacza, że pomieszczenia tymczasowe wchodzą w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ponieważ z chwilą podjęcia decyzji o przeznaczeniu lokalu na pomieszczenie tymczasowe jest on wyłączany z mieszkaniowego zasobu gminy.

2) Zapisy § 3 ust. 7, § 34 i § 35 załącznika do uchwały nie naruszają postanowień art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Nie stanowią o braku realizacji przez Miasto ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, nie wykluczają nikogo z kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego, nie wymuszają na nikim przyjęcia drugiego spośród zaproponowanych lokali ani nie wykraczają poza upoważnienia ustawowe. Zapisy te służą racjonalnemu gospodarowaniu lokalami, stąd, zgodnie z § 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 trzykrotna odmowa propozy-

cji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkaniowego przez osobę ujętą na liście przydziałów skutkuje skreśleniem z listy najemców, a zgodnie z § 35 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.

3) Uregulowanie w § 19 ust. 2 załącznika do uchwały wysokości kaucji jako 6-ściokrotność czynszu nie jest naruszeniem przepisów ustawy, ponieważ są one ogólne i zawierają jedynie wytyczne, w myśl których zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu, a kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu. Zapisy uchwały Rady Miasta uszczegółowiające tę kwestię nie pozostają w jakiegokolwiek kolizji z postanowieniami ustawy.

Swój udział w sprawie zgłosiło Stowarzyszenie na Rzecz Niepełnosprawnych SPES w Katowicach. Wniosek Stowarzyszenia został uwzględniony postanowieniem Sądu z 5 marca 2021 r. Jak wynika z wniosku Stowarzyszenia, jego wątpliwości co do zgodności z prawem budzi postanowienie załącznika do uchwały, które zezwala na wynajmowanie lokali mieszkalnych jako pomieszczeń tymczasowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zajął w tej sprawie następujące stanowisko.

Skarga Prokuratora nie zwiera uzasadnionych zarzutów.

Przed omówieniem każdego z nich konieczne są uwagi wstępne dotyczące przesłanek stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego gminy na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Przesłanki te wynikają z przepisów art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Wynika z nich, że uchwała sprzeczna z prawem jest nieważna, przy czym nieistotne naruszenie prawa nie stanowi podstawy do stwierdzenia jej nieważności

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęty jest pogląd, w myśl którego do istotnych naruszeń przepisów prawa należy zaliczyć naruszenie tych przepisów, które wyznaczają kompetencję do podejmowania uchwał, podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisy prawa ustrojowego, przepisy prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (porównaj wyrok WSA w Krakowie z 21 listopada 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 648/13 i powołane tam orzeczenia sądów administracyjnych). W wyroku z 24 stycz-

nia 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 845/18 WSA w Warszawie podkreślił, że stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednio oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Z kolei w wyroku z 18 października 2016 r., sygn. akt II GSK 1650/16, NSA wskazał, że w świetle art. 91 ust. 1 i 4 u.s.g. przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy jest istotne naruszenie prawa, czyli takie, którego skutki nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa (wszystkie powołane tu wyroki sądów administracyjnych są dostępne w Bazie Orzeczeń na www.nsa.gov.pl). Tak ukształtowane orzecznictwo sądów administracyjnych zmierza do ochrony zasady samodzielności gminy jako jednej z podstawowych zasad ustroju samorządu terytorialnego w Polsce. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji *Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.* Zgodnie zaś z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej.* W odniesieniu do samorządu gminnego zasada ta znalazła wyraz w art. 2 ust. 1 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (porównaj wyrok WSA w Gdańsku z 29 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Gd 125/18).

Samodzielność gminy jest zatem zasadą konstytucyjną, podlegającą sądowej ochronie i ten fakt powinien wytyczać kierunek wykładni i stosowania przepisów prawa mających zastosowanie w postępowaniu dotyczącym stwierdzenia nieważności uchwały organu stanowiącego gminy.

Trzeba też mieć na uwadze to, że w 1994 r. Polska ratyfikowała Europejską Kartę Samorządu Lokalnego, przyjętą 15 października 1985 r. w Strasburgu przez Stałą Konferencję Gmin i Regionów Europy przy Radzie Europy. Konwencja reguluje status samorządów lokalnych w relacji do władz państwowych. Została opublikowana w Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607 i jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest w nim stosowana.

Art. 3 ust. 1 Karty definiuje samorząd lokalny jako prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców.

Art. 4 wskazuje, że:

2. Społeczności lokalne mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy.

4. Kompetencje przyznane społecznościom lokalnym powinny być w zasadzie całkowite i wyłączne i mogą zostać zakwestionowane lub ograniczone przez inny organ władzy, centralny lub regionalny, jedynie w zakresie przewidzianym prawem.

Wreszcie stosownie do art. 8 ust. 3 kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić.

Oceniając zatem zarzuty postawione w skardze Sąd stwierdza, że nie ma wśród nich takiego, który dowodziłby istotnego naruszenia prawa przez Radę Miasta Katowice (w rozumieniu tu przedstawionym), a więc takiego, które byłoby nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym i rodziło konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Pierwszy zarzut Prokuratora dotyczy § 2 pkt 6 załącznika do uchwały, w którym ustalono, że lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą być wynajmowane jako pomieszczenia tymczasowe, a tym samym pomieszczenia tymczasowe włączono do mieszkaniowego zasobu gminy, co narusza art. 2 ust. 1 pkt 4 i 5a w zw. z art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgadzając się z tym, że mieszkaniowy zasób gminy stanowią lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy), a pomieszczenia tymczasowe nie są lokalami i stanowią przedmiot odrębnego zasobu pomieszczeń tymczasowych (art. 25a ustawy w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy) Sąd stwierdza, że przez zapis § 2 pkt 6 załącznika do uchwały nie nastąpiło włączenie pomieszczeń tymczasowych w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Nie to wynika z jego treści, bo ona dotyczy takiej sytuacji, kiedy lokal mieszkalny może być wynajmowany jako pomieszczenie tymczasowe. Należy mieć na uwadze to, że 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, a jeśli dodać do tego wyjaśnienie Miasta, że z taką chwilą następuje wykreślenie lokalu z zasobu

mieszkańcowego, to zarzut Prokuratora nie wskazuje na istotne naruszenie prawa przez uchwałę w takim rozumieniu, jakie zostało tu już przedstawione.

Sąd nie podzielił następnych zrzutów skargi (pkt 2, 3 i 4), jakoby zapisy § 3 ust. 7, § 34 oraz § 35 załącznika do uchwały naruszały przepis art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, jak również art. 7 Konstytucji RP, w przypadku zarzutu nr 4 również art. 32 Konstytucji RP. Chodzi odpowiednio o sytuację, w uproszczeniu, kiedy:

- 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,

- 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.

Przepisy art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, na które powołał się Prokurator, stanowią, że *Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewni lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.*

Bez wchodzenia w szczegóły, Sąd nie widzi naruszenia art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy przez wymienione tu zapisy załącznika do uchwały. Nie jest to rezygnacja przez Gminę z zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców, a dążenie do usprawnienia procesu zawierania umów najmu. Przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów zezwala gminie na uchwalenie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przykładowe wskazanie tych zasad znajduje się w art. 21 ust. 3 ustawy. Postanowienia § 3 ust. 7, § 34 oraz § 35 załącznika do uchwały mieszczą się w pojęciu zasad wynajmowania lokali, nie wykraczają poza delegację ustawową i nie da się z nich wykoncytować, że Miasto rezygnuje z realizacji obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli, lub kogokolwiek dyskryminuje. Dwukrotna odmowa przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu socjalnego, trzykrotna odmowa zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego oraz niezawarcie umowy w okresie dwóch lat od ujęcia na liście przydziałów nie z

winy Miasta muszą rodzić jakieś konsekwencje, bo taki stan nie może trwać długo z uwagi na konieczność kontynuacji zadań Miasta w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem. Żaden przepis ustawy nie gwarantuje osobom ubiegającym się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy prawa do swobodnego wyboru lokalu. Lokale oferowane w poszczególnych kategoriach muszą spełniać wymogi ustawowe i to jest gwarantowane ustawą. Dwukrotne, czasem trzykrotne proponowanie zawarcia umowy najmu i oczekiwanie na zawarcie umowy przez dwa lata są dostatecznym wyrazem uwzględnienia indywidualnych zapatrywań osób zainteresowanych.

Nie ma tu naruszenia zasady z art. 7 Konstytucji RP. Uchwalając takie zapisy w załączniku do uchwały Gmina działała na podstawie i w granicach prawa. Trudno też uzasadnić zarzut dyskryminacji obywateli (art. 32 Konstytucji), ponieważ dyskryminacja zachodzi wówczas, gdy niejednakowo traktuje się osoby znajdujące się w jednakowym położeniu.

Ostatni zarzut Prokuratora dotyczy zapisu § 19 załącznika do uchwały, w którym określona została wysokość kaucji mieszkaniowej. Zapis ten, zdaniem Prokuratora, ma w istotny sposób naruszać przepisy ustawy, które nie uprawniają rady gminy do regulowania w drodze uchwały wysokości kaucji zabezpieczającej. Stawiając ten zarzut Prokurator wskazał na przepis art. 6 ust. 1 ustawy. Zgodnie z nim *Zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.* Zdaniem Sądu, z przepisu tego 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. Trzeba mieć na uwadze przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym rada gminy ustala zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład jej mieszkaniowego zasobu. Jeśli przy tym żaden przepis nie wyklucza kompetencji rady gminy do ustalenia wysokości kaucji, a tak jest, 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.

Mając to wszystko na uwadze Sąd oddalił skargę Prokuratora na podstawie art. 151 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

A. W.
Agnieszka Wita-Lyskawa