



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
w składzie następującym :

Przewodniczący	Sędzia WSA Beata Kozicka (spr.)
Sędziowie	Sędzia WSA Bożena Miliczek- Ciszewska
	Sędzia WSA Małgorzata Walentek
Protokolant	specjalista Magdalena Kurpis

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 lipca 2016 r.
sprawy ze skargi Wojewody Śląskiego
na uchwałę Rady Miasta Ruda Śląska
z dnia 24 kwietnia 2014r. nr PR.0007.86.2014
w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego
zasobu gminy

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA
[Signature]
Magdalena Kurpis

Wyrok

Postanowienie

z dnia 28.07.2016 sygn. akt. IV SA/GI 216/16 jest
prawomocny(e) od dnia 11.10.2016 r.

[Signature]

Uzasadnienie

Wojewoda Śląski, działając na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 466 ze zm., dalej przywoływanej jako „u.s.g.”) oraz art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej także „P.p.s.a.”) pismem z dnia 25 lipca 2014 r., przesłanym do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach w dniu 10 marca 2016 r. wniósł – za pośrednictwem Rady Miasta Ruda Śląska – do tut. Sądu skargę o stwierdzenie nieważności uchwały Nr PR.0007.86.2014 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 24 kwietnia 2014 r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Ruda Śląska w całości jako sprzecznej 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 2014 r. poz. 150), dalej jako „ustawa”.

Argumentując wskazał, że przywołaną na wstępie uchwałą Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła zasady wynajmowania lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Ruda Śląska. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 30 kwietnia 2014 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 6 maja 2014 r. (Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 2683).

Bezpośrednią podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały, jak zauważył organ nadzoru, stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Tymczasem – na co zwrócił uwagę – art. 21 ust. 3 ustawy określa z kolei obligatoryjne elementy uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, stanowiąc, że zasady powinny określać w szczególności:

1. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca 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 lokalu socjalnego;

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 o najem lokali socjalnych 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;

7. kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Zaakcentował przy tym, że w orzecznictwie podkreśla się, że „posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem w szczególności wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, że w uchwalanych przez radę gminy zasadach muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Rada gminy może wprawdzie zamieścić w uchwale jeszcze dodatkowe zagadnienia związane z najmem, ale nie oznacza to, że może dowolnie określać dodatkowe kryteria, według których potrzeby mieszkaniowe określonych gospodarstw domowych o niskich dochodach mogą być zaspokojone”. Na poparcie wyrażonego stanowiska przytoczył wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2014 r., sygn. akt I OSK 2322/13, wszystkie przywoływane w uzasadnieniu orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl.

Kontynuując podniósł, że w związku z tym zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinny zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy, natomiast brak któregokolwiek z nich stanowi rażące naruszenie przepisu ustawy i powinien prowadzić do stwierdzenia nieważności danego aktu w całości.

W przedmiotowej uchwale, organ nadzoru uznał, że Rada Miasta Ruda Śląska nie reguluje warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Odwołując się do doktryny podniósł, że nie ma żadnych podstaw do rozumienia warunków zamieszkiwania inaczej niż warunków faktycznych

zamieszkiwania (powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu itp.). Okoliczności prawne związane z lokalem i wnioskodawcą do tych warunków zamieszkiwania nie należą – tak: J. Chaciński, Ochrona praw lokatorów. Komentarz do art. 21, C.H. Beck, 2013, Legalis.

W tych okolicznościach stwierdził, że przepisy uchwały powinny określać w sposób konkretny jakie warunki zamieszkiwania, biorąc pod uwagę powyższy przykładowy katalog, kwalifikują wnioskodawcę do ich poprawy. Tymczasem w jego ocenie przedmiotowa uchwała nie zawiera tego elementu, co prowadzi do sytuacji, w której określone zostaną elementy takie jak: wysokość dochodu gospodarstwa domowego oraz tryb rozpatrywania wniosków, natomiast nie będzie określonych warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, co spowoduje niemożność wykonania przedmiotowej uchwały. Co więcej, organ nadzoru również nie uznał za poprawne określenie kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Wskazał, że w przedmiotowej uchwale określono zasadę, w myśl której oddanie takiego lokalu w najem następuje na podstawie przeprowadzonego przetargu (§ 6 uchwały). Natomiast w § 6 ust. 3 uchwały zawarto normę, zgodnie z którą w uzasadnionych przypadkach, Prezydent Miasta może wyrazić zgodę na wynajęcie lokalu, o którym mowa w ust. 1 w trybie bezprzetargowym. Jego zdaniem Rada Miasta, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 21 ust. 3 ustawy nie określiła warunków, jakie należałoby spełnić, aby lokal mógł być wynajęty w drodze bezprzetargowej. Jeżeli bowiem jedynym warunkiem jest przeprowadzenie przetargu, to umożliwiając najem lokalu w trybie bezprzetargowym jednocześnie wyłącza się stosowanie jedynego warunku na najem lokalu o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², a tym samym – jak zaakcentował – taki „zapis pozbawia uchwałę elementu obligatoryjnego”. Toteż organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała nie zawiera obligatoryjnych elementów, co powinno stanowić o stwierdzeniu nieważności skarżonej uchwały w całości.

Niezależnie jednak od tego, jak podał, przedmiotowa uchwała zawiera także inne przepisy sprzeczne z uregulowaniami ustawy.

Wyjaśnił, że nieprawne jest formułowanie w akcie prawa miejscowego definicji mieszkańca gminy w taki sposób, w jaki uregulowała to Rada Miasta Ruda Śląska w § 4 ust. 2 uchwały określając, że „przez mieszkańca Gminy Miasta Ruda Śląska rozumie się osoby trwale związane z Rudą Śląską przez zamieszkiwanie lub

pracę zawodową przez okres minimum ostatnich 5 lat". Tym uregulowaniem Rada określiła, że miejscem zamieszkania danej osoby może być miasto Ruda Śląska dopiero po spełnieniu kilku przesłanek: trwałe związanie z gminą Ruda Śląska, związanie polegające na zamieszkiwaniu lub pracy zawodowej oraz okres trwający co najmniej 5 lat.

Tymczasem, jak kontynuował, ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm., dalej: Kc) w art. 25 zawiera definicję miejsca zamieszkania, zgodnie z którą jedynym warunkiem uznania danego miejsca za miejsce zamieszkania (a tym samym osoby fizycznej za mieszkańca) jest zamiar stałego pobytu. Również – jak zaznaczył – jednolite w tym zakresie jest orzecznictwo sądów administracyjnych. Na poparcie wyrażonego poglądu przytoczył wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w którym stwierdzono, że „pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Z kolei zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w myśl którego mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy” – tak Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2014r., sygn. akt II SA/Go 160/14.

W związku z tym – w jego ocenie – w przedmiotowej uchwale, za bezprawną należy uznać próbę zdefiniowania legalnego mieszkańca. Przede wszystkim za mieszkańców Gminy, Rada Miasta uznała osoby, które jedynie świadczą pracę na terenie miasta Ruda Śląska, co jednak zdaniem organu nadzoru nie powoduje, że dana osoba współtworzy określoną wspólnotę mieszkańców. Nie można bowiem uznać, że osoba spędzająca w gminie czas pracy, nauki lub innej aktywności (np. rekreacyjnej) ma zamiar stałego pobytu w tej jednostce samorządu terytorialnego. Są to bowiem czynności łączące z danym miejscem jedynie w określonym celu, jednakże nie jest to cel związany ze stałym przebywaniem, mające charakter temporalny.

Inną kwestią jest uzależnienie uzyskania uprawnień mieszkańców gminy od okresu zamieszkania na terenie Miasta Ruda Śląska. Mianowicie, zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały, przez mieszkańca Gminy rozumie się osobę trwale związaną z gminą przez

okres minimum 5 lat. Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, iż nie istnieje żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego, który umożliwiłby radzie gminy określanie minimalnego okresu, po spełnieniu którego dana osoba mogłaby być uważana za mieszkańca gminy. Zaakcentował, że przytoczony powyżej przepis Kodeksu cywilnego nie wprowadza żadnego czasowego ograniczenia, utrzymując, że do tego, by dana osoba była mieszkańcem gminy wystarczy zamiar stałego pobytu, a nie dotychczasowy czas pobytu. Abstrahując od realizacji uchwały, stosując ten przepis uchwały należałoby stwierdzić, że dzieci, które nie mają jeszcze ukończonych 5 lat życia nie są mieszkańcami gminy Ruda Śląska, pomimo tego, że całe życie są związane z tym miastem.

Co więcej, jak zaznaczył, w przedmiotowej uchwale znalazły się również uregulowania dotyczące obowiązku wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej. Ustawodawca delegując podjęcie aktu prawa miejscowego pozostawił do uregulowania jedynie te sprawy, które nie zostały już uregulowane w akcie wyższego rzędu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada gminy, jako organ administracji publicznej, zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. To oznacza, że formułując postanowienia uchwały nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i również naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też – stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa – akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). Ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Stanowisko to prezentowane jest, na co także zwrócił uwagę w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wskazując na: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt I SAWr 1179/98,

OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02, Dz. Urz. Woj. Opolskiego z 2003r., nr 78, poz. 1520, WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 29 września 2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10.

Jego zdaniem unormowania dotyczące kaucji, określone w art. 6 ust. 1 ustawy są kompletnym rozwiązaniem na temat kaucji, a ewentualne konkretyzacje tego przepisu powinny znaleźć się w umowie pomiędzy gminą a osobą zainteresowaną zawarciem umowy najmu. Decyzja dotycząca tego, czy kaucja będzie pobrana i w jakiej wysokości należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, który posiada uprawnienia w zakresie reprezentowania gminy na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Jakiegokolwiek natomiast uregulowania w tym zakresie określone przez organ stanowiący, zdaniem organu nadzoru, wykraczają poza jego kompetencje.

Niezależnie od tego, co także wyeksponował, zaskarżona uchwała zawiera również regulacje dotyczące długości obowiązywania umowy najmu, zarówno lokalu socjalnego, jak również lokalu tymczasowego. Przepisy ustawy w tym zakresie są precyzyjne i wskazują, iż umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony (art. 23 ust. 1 ustawy), a także, że umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 25b ustawy). Pierwszy z przytoczonych przepisów przyznaje uprawnienie dla podmiotu gospodarującego gminnym zasobem mieszkaniowym (tu: dla Prezydenta Miasta) do zawierania umów najmu lokalu socjalnego na czas wskazany w umowie, bowiem to organ zawierający umowę składa oświadczenie woli, które będzie zaakceptowane przez najemcę. Podobnie w przypadku lokali tymczasowych - to wójt gminy decyduje, biorąc pod uwagę sytuację osoby ubiegającej się o najem, na jaki okres należy zawrzeć umowę najmu tymczasowego pomieszczenia, mając jednak na względzie minimalny i maksymalny okres, określony w ustawie.

Tymczasem w § 12 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miasta ustaliła, iż umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, lecz nie dłuższy niż pięć lat. Zdaniem organu nadzoru, określanie górnej granicy okresu, na jaki może zostać zawarta umowa najmu, wykracza poza delegację określoną w art. 21 ustawy. Tym samym stwierdził, że uregulowanie takie wkracza w kompetencje organu

wykonawczego, wobec czego istotnie narusza przepisy prawa ustrojowego, zwłaszcza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Podobnie, jego zdaniem, należy rozpatrywać uregulowanie zawarte w § 14 zaskarżonej uchwały. Zgodnie z tym przepisem, umowa najmu pomieszczenia tymczasowego jest zawierana na czas oznaczony nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy, bez możliwości jej przedłużenia na następny okres. W tym przypadku wskazał, że ustawodawca również nie przewidział podstawy do stosowania uznania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w zakresie możliwości przedłużenia umowy na dodatkowy okres.

Organ nadzoru zauważył nadto, że wykładnia celowościowa art. 25b ustawy prowadzi do wniosku, że jednej osobie można udostępnić pomieszczenie tymczasowe na maksymalnie 6 miesięcy. Umowa przewidująca dłuższy okres, albo przedłużanie tej umowy na czas powyżej 6 miesięcy „kłóciło by się z ideą tymczasowości tego rozwiązania”. Natomiast, zdaniem organu nadzoru, nic nie stoi na przeszkodzie, by umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zwracać z daną osobą kilka razy, o ile czas trwania umów w sumie nie przekroczy 6 miesięcy.

Tymczasem rozwiązanie zaproponowane przez Radę Miasta Ruda Śląska wyklucza możliwość przedłużania umowy najmu, nawet w przypadku, gdy była zawarta na okres krótszy niż 6 miesięcy. Zdaniem organu nadzoru, również w tym przypadku, Rada Miasta Ruda Śląska wykroczyła poza swoje uprawnienia i naruszyła kompetencje organu wykonawczego, który jest uprawniony do zawierania umów najmu z zainteresowanymi osobami.

W świetle tego skonstatował, że uchwałą Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 24 kwietnia 2014 r. nr PR.0007.86.2014 w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Ruda Śląska należy uznać za sprzeczną z prawem w całości.

Autor odpowiedzi na skargę wniósł o umorzenie postępowania wskazując na wstępie, że zaskarżona uchwała została uchylona uchwałą Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr PR.0007.151.2014 w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Ruda Śląska. Wyjaśnił, że w jej § 31 organ stanowiący uchylił zaskarżoną uchwałę Rady Miasta Ruda Śląska z

dnia 24 kwietnia 2014 r. nr PR.0007.86.2014. Zaakcentował, że w „nowej” uchwale zostały określone kryteria dotyczące poprawy warunków mieszkaniowych poprzez stwierdzenie, że kwalifikują się osoby będące najemcami lokali należących do mieszkaniowego zasobu Gminy Ruda Śląska, w których na jednego członka rodziny wnioskodawcy przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej, liczonej jako powierzchnia łączna pokoi (§ 22 ust. 2 uchwały nr PR.0007.151.2014). Doprecyzowano w jej § 5 zasady oddawania w najem lokali o powierzchni przekraczającej 80 m² uznając argumentację Wojewody Śląskiego o wadliwości poprzednich uregulowań zawartych w uchwale z 24 kwietnia 2014 r. Jednocześnie podał, że realizując wnioski Wojewody Śląskiego wprowadzono do uchwały z dnia 28 sierpnia 2015 r. nr PR.0007.151.2014 elementy obligatoryjne. Ponadto w uchwale z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr PR.0007.151.2014 wykreślono definicję „mieszkańca Rudy Śląskiej” uznając w całości argumentację Wojewody Śląskiego w tym zakresie, wykreślono zapisy dotyczące kaucji zabezpieczającej oraz wykreślono zapisy dotyczące zawierania umowy najmu lokalu socjalnego i pomieszczeń tymczasowych. Następnie wyjaśnił, że uchwała Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr PR.0007.151.2014 w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Ruda Śląska została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 11 września 2014 r. w poz. 4618.

Wobec tego – w jego opinii – wniosek o umorzenie postępowania w sprawie jest uzasadniony.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zważył, co następuje:

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1647 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi przez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 tej ustawy).

Stosownie do art. 3 § 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. zakres kontroli administracji publicznej obejmuje również orzekanie w sprawie skarg na akty prawa

miejscowego jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej. Kryterium legalności umożliwia sądowi administracyjnemu uwzględniającemu skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdzenie nieważności tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdzenie, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Zgodnie z art. 147 § 1 P.p.s.a., sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o jakiej mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części albo stwierdza, że została wydana z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie jej nieważności. Odnośnie aktów organów gmin, przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stosownie do którego nieważna jest uchwała organu gminy sprzeczna z prawem. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. 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). Zatem przyjąć należy, iż stwierdzenie nieważności uchwały, jako sprzecznej z prawem, o czym stanowi art. 91 ust. 1 u.s.g. – może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika to wprost z treści tego przepisu. W takim bowiem przypadku nie jest konieczne rażące naruszenie, warunkujące stwierdzenie nieważności decyzji, czy postanowienia, o jakim mowa w przepisie art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (por. też: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. akt II SA/OI 18/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 października 2010 r., sygn. akt III SA/GI 2083/10; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 245/11). Przesłanki zatem nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy ustala art. 91 ust. 1 u.s.g., według którego, uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż

30 dni od dnia doręczenia mu uchwały w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g., po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, może je tylko zaskarżyć do sądu administracyjnego. Z uwagi na to, że w rozpatrywanej sprawie upłynął 30-dniowy ustawowy termin, organ nadzoru zaskarżył uchwałę do Sądu.

Jednocześnie, z uwagi na wnioski zawarte w odpowiedzi na skargę, w tym miejscu należy wskazać, że użyty przez ustawodawcę w art. 147 § 1 P.p.s.a. zwrot „w całości lub w części” aktu prawa miejscowego odnosi się do aktu stanowienia prawa rozumianego jako normy prawnej, nie zaś do poszczególnych przepisów, widzianych w kategoriach gramatycznych, tj. jako jedynie jednostki redakcyjne aktu” – tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 września 2011 r., sygn. akt II GSK 866/10. Ponadto za Naczelnym Sądem Administracyjnym wskazać należy, że „rozstrzygnięcie w granicach danej sprawy oznacza, że sąd nie może uczynić przedmiotem rozpoznania legalności innej sprawy administracyjnej niż ta, w której wniesiono skargę – tak NSA w wyroku z dnia z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II FSK 168/11. Granice rozpoznania wojewódzkiego sądu administracyjnego określa sprawa administracyjna będąca przedmiotem zaskarżenia. Treść i zakres sprawy administracyjnej, czyli tożsamość sprawy, wyznaczają normy prawa materialnego, które determinują treść rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym akcie i precyzują czynności pozwalające zidentyfikować skonkretyzowany w nich stosunek prawny – tak Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 lutego 2012 r., sygn. akt II GSK 12/11.

Z kolei przez pojęcie aktów prawa miejscowego należy rozumieć akty normatywne zawierające przepisy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, powszechnie obowiązujące na określonej części terytorium państwa, wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Kontrola działalności administracji publicznej, do której powołane zostały sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego (art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a).

Ponadto, co umknęło organowi stanowiącemu gminy Ruda Śląska, celem kontroli dokonywanej przez sądy administracyjne jest ocena zgodności aktu prawa

miejscowego z prawem od chwili jego uchwalenia – tak też WSA w Lublinie w wyroku z dnia 18 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 320/08.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 września 1994 r., sygn. akt W 5/94 (OTK 1994/2/44 Dz.U. 1994/109/527) stwierdził, że „przez uchwałę podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95; zm.: z 1990 r. Nr 32, poz. 191; Nr 34, poz. 199; Nr 43, poz. 253 i Nr 89, poz. 518; z 1991 r. Nr 4, poz. 18; Nr 110, poz. 473; z 1992 r. Nr 85, poz. 428 i Nr 100, poz. 499; z 1993 r. Nr 17, poz. 78 oraz z 1994r. Nr 86, poz. 397), rozumie się również uchwałę, która wprawdzie została uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Przewidziana w powołanym wyżej przepisie skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę”.

Bezpodstawne jest zatem wnioskowanie o odrzucenie skargi czy też umorzenie postępowania w niniejszej sprawie.

W przedmiotowej sprawie poza sporem jest, że zaskarżona uchwała zalicza się do aktów prawa miejscowego, co oznacza, że Sąd, uwzględniając skargę, władny jest stwierdzić jej nieważność, niezależnie od tego, jaki okres upłynął od jej podjęcia. Tego rodzaju rozstrzygnięcie, jak zaznaczył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1719/11, powoduje z kolei, iż uchwała już od chwili jej uchwalenia nie była zdolna do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków. Naczelny Sąd Administracyjny wyeksponował zarazem odmienne konsekwencje prawne uchylenia uchwały, które „przerywa skutek prawny z dniem jej uchylenia, pozostawiając w mocy skutki powstałe na podstawie uchylonej uchwały od wejścia jej do obrotu prawnego do dnia jej uchylenia”. W efekcie skonstatował, że „uchylenie uchwały nie czyni bezprzedmiotowym postępowania sądowego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego stwierdzić nieważność aktu”. Uchylenie uchwały wywiera więc skutki *ex nunc*, od daty uchylenia, natomiast stwierdzenie nieważności oddziałuje wstecz, *ex tunc*, od chwili jej podjęcia, co ma zasadnicze znaczenie dla czynności dokonanych na podstawie uchwały lub innych jej prawnych następstw (por.

wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1046/07).

Tym samym wniosek o umorzenie postępowania wobec uchylenia zaskarżonej uchwały – uchwałą Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 28 sierpnia 2014 r. nr PR.0007.151.2014 w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Ruda Śląska, w której mocą jej § 31 organ stanowiący uchylił zaskarżoną uchwałę Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 24 kwietnia 2014 r. nr PR.0007.86.2014 – nie mógł odnieść pożądanego przez autora odpowiedzi skutku.

W tym miejscu powtórzenia wymaga, że zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Ponieważ ustawodawca nie wprowadził definicji pojęcia „sprzeczności z prawem”, to wykształciła się ona w drodze stosowania prawa. Przez sprzeczność taką przyjęło się rozumieć niezgodność z aktami prawa powszechnie obowiązującego, a więc Konstytucją, ustawami, aktami wykonawczymi, oraz powszechnie obowiązującymi aktami prawa miejscowego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 grudnia 2003 r. P 9/02, OTK–A 2003, nr 9, poz. 100).

Ustalając istotny dla sprawy stan faktyczny Sąd stwierdza, iż jest on – co do istoty – niesporny i został nakreślony powyżej przy omawianiu stanowisk: Wojewody Śląskiego oraz Gminy Ruda Śląska. Punktem wyjścia dla uznania zaskarżonego aktu za niezgodny z prawem było przyjęcie przez Sąd stanu faktycznego sprawy, który organ nadzoru przedstawił w uzasadnieniu skargi i zaakceptowanie dokonanej przez ten organ wykładni prawa.

W rozpatrywanej sprawie, dla przypomnienia, ocenie Sądu podlega legalność zaskarżonej uchwały Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 24 kwietnia 2014 r. Nr PR.0007.86.2014 w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Ruda Śląska w całości jako sprzecznej 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 2014 r. poz. 150). Uchwałą tą organ stanowiący przyjął zasady wynajmowania lokali mieszkalnych, socjalnych i pomieszczeń tymczasowych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Ruda Śląska. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 30 kwietnia

2014 r. i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 6 maja 2014 r. (Dz.Urz. Woj. Śląskiego poz. 2683).

Zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Konstytucyjna konstrukcja aktów prawa miejscowego przewiduje wymóg ich wydawania na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego i w granicach w tym upoważnieniu zakreślonych (art. 94 Konstytucji). Niedopuszczalne zatem jest, by – jak stało się to w przedmiotowej sprawie – przepisy prawa miejscowego, będąc przepisami podustawowymi, wykraczały poza unormowania ustawowe czy je powielały. Ogólną podstawę prawną do stanowienia gminnych aktów prawa miejscowego o charakterze wykonawczym stanowi art. 40 ust. 1 u.s.g., z którego wynika, że gminie przysługuje prawo do stanowienia aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnienia ustawowego. Dopuszczalny zakres prawotwórstwa lokalnego uwzględniać musi jedną z fundamentalnych zasad, a mianowicie to, że akty prawa miejscowego to zawsze akty podustawowe, o charakterze wykonawczym do ustawy. Przepis wykonawczy może ze swej istoty jedynie „wykonywać” ustawę, a więc ją uzupełniać, nie może natomiast jej „powtarzać”, czy regulować kwestii, które są regulowane w ustawie, traci bowiem wówczas swój wykonawczy charakter, stając się samodzielnym źródłem prawa i wykraczając w ten sposób poza granice upoważnienia ustawowego (por. w odniesieniu do rozporządzeń wyrok TK z dnia 6 marca 2000r., P 10/99, OTK 2000, nr 2, poz. 56). Skoro zatem stanowione akty prawa miejscowego muszą tę ustawę „wykonywać”, muszą się one mieścić w przedmiocie regulacji tej ustawy. Podejmując bowiem akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w danej ustawie i niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy, w tym niedopuszczalne jest wkraczanie w materię uregulowaną ustawą. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP).

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym prezentowany jest pogląd, który Skład orzekający w pełni akceptuje i podziela, stanowiący że, naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje natomiast wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi

do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami) ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego – tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Go 778/12. Samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji. Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo. Pomiędzy aktem prawa miejscowego, a aktem prawnym hierarchicznie wyższym powinna istnieć podwójna więź: formalna i materialna. Z pierwszą mamy do czynienia wówczas, gdy występuje postanowienie w akcie prawnym, o charakterze ustawowym, upoważniające do normatywizacji danej kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Natomiast więź materialna to więź treściowa. Istniejąca wtedy, gdy akt podjęty przez organ samorządu terytorialnego, będzie swoistym dopełnieniem materii ustawy, a co z tym związane, będzie w swej treści zgodny z treścią aktu, z upoważnienia którego został wydany. W stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności – tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 397/10. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 września 2008 r., sygn. akt II SA/GI 565/08 orzekł, że „każde sformułowanie zawarte w części normatywnej aktu prawnego ma charakter reguły zachowania. Jak każdy tekst, tak również tekst prawny, niewątpliwie niesie ze sobą jakieś informacje dla odbiorcy. Skutek ten ma jednak znaczenie wtórne wobec zasadniczej roli tekstu prawnego, jakim jest stanowienie dyrektyw. Funkcją prawa nie jest zatem informowanie, lecz regulowanie. Tak więc względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń”.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że rację ma organ nadzoru podnosząc, że zaskarżona uchwała Rady Miasta Ruda Śląska nie reguluje warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, a także, iż nie dopuszczalne było w niej definiowanie pojęcia osoby

zamieszkałej w oderwaniu od ogólnie przyjętej definicji zawartej w Kodeksie cywilnym. Jak słusznie zauważył pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Z kolei zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna, która ma miejsce zamieszkania na terenie konkretnej gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w myśl którego mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Podobnie właściwie ocenił, że w przedmiotowej uchwale niezasadnie znalazły się również uregulowania dotyczące obowiązku wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej. Ustawodawca, jak wskazano powyżej, delegując podjęcie aktu prawa miejscowego pozostawił do uregulowania jedynie te sprawy, które nie zostały już uregulowane w akcie wyższego rzędu. To oznacza, że organ stanowiący formułując postanowienia uchwały nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, i nie może również naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadziło do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Unormowania dotyczące kaucji, określone w art. 6 ust. 1 ustawy są kompletnym rozwiązaniem na temat kaucji, a ewentualne konkretyzacje tego przepisu powinny znaleźć się w umowie pomiędzy gminą a osobą zainteresowaną zawarciem umowy najmu. Decyzja dotycząca tego, czy kaucja będzie pobrana i w jakiej wysokości należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, który posiada uprawnienia w zakresie reprezentowania gminy na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Jakikolwiek natomiast uregulowania w tym zakresie określone przez organ stanowiący, zdaniem organu nadzoru, wykraczają poza jego kompetencje.

Sąd podzielił także stanowisko organu nadzoru, że sprzeczne z prawem są regulacje dotyczące długości obowiązywania umowy najmu, zarówno lokalu socjalnego, jak również lokalu tymczasowego. Przepisy ustawy w tym zakresie są precyzyjne i wskazują, iż umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas

oznaczony (art. 23 ust. 1 ustawy), a także, że umowę najmu tymczasowego pomieszczenia zawiera się na czas oznaczony, nie krótszy niż miesiąc i nie dłuższy niż 6 miesięcy (art. 25b ustawy). Uregulowanie przyjęte przez Radę Gminy Ruda Śląska bezspornie wkracza w kompetencje organu wykonawczego, istotnie naruszając przepisy prawa ustrojowego, zwłaszcza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto podkreślenia wymaga, że zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinny zawierać wszystkie elementy wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy, natomiast brak któregośkolwiek z nich – jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie – stanowi rażące naruszenie przepisu ustawy zatem musi prowadzić do stwierdzenia nieważności danego zaskarżonego aktu w całości.

Mając powyższe na uwadze, Sąd na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., orzekł jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

SPECJALISTA

Agnieszka Rogowska-Bil