

**UCHWAŁA NR .....  
RADY MIEJSKIEJ W DĄBROWIE GÓRNICZEJ**

z dnia ..... 2021 r.

**w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.58.2021 Wojewody Śląskiego stwierdzające nieważność części uchwały nr XXV/540/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Dąbrowa Górnicza**

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 713 z późniejszymi zmianami) na wniosek Prezydenta Miasta

**Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej  
uchwała:**

**§ 1.** Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Nr NPII.4131.1.58.2021 Wojewody Śląskiego stwierdzające nieważność części Uchwały nr XXV/540/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Dąbrowa Górnicza.

**§ 2.** Prezydent Miasta Dąbrowy Górniczej jest uprawniony do ustanowienia pełnomocnika procesowego, upoważnionego do reprezentacji Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej przed właściwym sądem administracyjnym, w tym do sporządzenia, wniesienia i udzielenia odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1.

**§ 3.** Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Dąbrowa Górnicza.

**§ 4.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Miejskiej  
w Dąbrowie Górniczej

**Agnieszka Pasternak**

## UZASADNIENIE

**w sprawie wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorczego nr NPII.4131.1.58.2021 Wojewody Śląskiego stwierdzające nieważność części uchwały Nr XXV/540/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Dąbrowa Górnicza**

Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdził nieważność uchwały Nr XXV/540/2020 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Dąbrowa Górnicza, zwanej dalej „uchwałą”, w części określonej w:

1. § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowań: *szczególnie uzasadnionych względami społecznymi* oraz *a zwłaszcza*, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 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 2020 r. poz. 611), zwana dalej „ustawą”, w związku z art. 2 Konstytucji RP;
2. § 12 ust. 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy;
3. § 11 pkt 2 uchwały, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy;
4. § 33 ust. 8 uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku art. 21 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.
5. § 3 pkt 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 25a w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5a i pkt 10 ustawy;

Uchybienia wykazane w rozstrzygnięciu nadzorczym, wskazane w punkcie od 1 do 4 budzą wątpliwości prawne, stąd też zasadnym jest, aby Sąd rozstrzygnął kwestie sporne. W tej sytuacji koniecznym jest wniesienie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach.

Poniżej przedstawiam uzasadnienie wniesienia skargi na wyżej wskazane rozstrzygnięcie nadzorcze.

### **Uzasadnienie do punktu nr 1 i 2.**

Organ nadzoru stwierdził, że przepis § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie sformułowań: *szczególnie uzasadnionych względami społecznymi* oraz *a zwłaszcza*, z powodu swej niedookreśloności istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP oraz że uregulowanie przepisu § 12 ust. 2 uchwały nie znajduje prawnego uzasadnienia. Rada nie może bowiem przyznawać organowi wykonawczemu kompetencji do pominięcia ustalonych przez siebie kryteriów przyznawania lokalu mieszkalnego. Ponadto, w opinii organu nadzoru, Rada wprowadzając w § 12 ust. 2 uchwały wyjątek od zasady równoważności kryteriów wskazanych w § 12 ust. 1 uchwały, doprowadza do sytuacji daleko idącej niejasności kryteriów pierwszeństwa, a tym samym dyskryminacji osób, które spełniają przesłankę przewidzianą w § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały.

Zaskarżony § 12 uchwały brzmi następująco:

„§ 12. 1. Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje:

- 1) wychowankom opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne lub socjalizacyjne placówki opiekuńczo-wychowawcze, których ostatnim miejscem zamieszkania przed umieszczeniem w placówce lub rodzinie zastępczej była Dąbrowa Górnicza, jeżeli wniosek o zawarcie umowy najmu lokalu złożą nie później niż w terminie dwóch lat od uzyskania pełnoletności, a w przypadku, gdy po uzyskaniu pełnoletności pozostawały

na dal w rodzinach zastępczych lub placówkach, jeżeli wniosek o zawarcie umowy najmu lokalu złożą nie później niż w terminie dwóch lat od ich opuszczenia;

2) **w szczególnie uzasadnionych względami społecznymi** przypadkach, **a zwłaszcza** istnienia przemocy w rodzinie, choroby psychicznej, ciężkiej choroby lub alkoholizmu członka rodziny, uniemożliwiającej zamieszkiwanie w dotychczasowym lokalu.

**2. W przypadkach określonych w ust. 1 pkt 2 Prezydent może wydać skierowanie do zawarcia umowy najmu lokalu z pominięciem kryteriów wynikających z niniejszej uchwały.”**

Organ nadzoru stwierdził, że nie kwestionuje tego, że organy gminy powinny dysponować odpowiednią swobodą decyzyjną, a szczególne okoliczności społeczne zasługują na uwzględnienie. Neguje jednak powołanie się na klauzulę generalną wraz z podaniem otwartego katalogu uszczegóławiających ją przesłanek, określając ten zapis jako stwarzający zagrożenie zbyt daleko idącej arbitralności i uznaje to rozwiązanie za niekorzystne z punktu widzenia adresata normy prawnej.

W naszej ocenie, opartej na doświadczeniu w zakresie udzielanej pomocy mieszkaniowej, wprowadzenie do uchwały zamkniętego katalogu przypadków byłoby rozwiązaniem mniej korzystnym dla wnioskujących, ponieważ trudno wymienić wszystkie przypadki wymagające natychmiastowej pomocy mieszkaniowej. Różnorodność problemów z jakimi zgłaszają się o pomoc mieszkaniową osoby znajdujące się w bardzo trudnej sytuacji życiowej jest na tyle duża, że aby móc udzielić im pomocy, niezbędne jest posiadanie narzędzi umożliwiających rozpatrywanie każdego przypadku indywidualnie.

Przyjęcie wprowadzonych rozwiązań jest w naszej ocenie wyrazem dysponowania w ograniczonym zakresie swobodą decyzyjną umożliwiającą udzielenie pomocy adekwatnej do indywidualnej sytuacji wnioskodawcy, a nie stwarzaniem zagrożenia zbyt daleko idącej arbitralności.

Uzasadnieniem jest możliwości weryfikacji zgłoszonej przez wnioskodawcę trudnej sytuacji. Przykładowo, potwierdzeniem występowania przemocy w rodzinie jest Niebieska Karta sporządzona zgodnie z ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w wyrok skazujący sprawcę przemocy. Fakt złego stanu technicznego lokalu, w którym zamieszkuje wnioskodawca z rodziną, może zostać potwierdzony ekspertyzą techniczną sporządzona przez rzeczoznawcę z uprawnieniami budowlanymi.

Uzasadnieniem wprowadzenia regulacji przepisu pozwalającego Prezydentowi na zawarcie umowy najmu lokalu (z podmiotami spełniającymi określone przesłanki społeczne) bez zachowania rygorów wynikających z uchwały - w tym przede wszystkim przepisów określających próg dochodowy dla wnioskodawców, jest możliwość weryfikacji przez gminę dochodów najemcy zgodnie z zapisami ustawy.

W praktyce zastosowanie tych zapisów wyglądałoby następująco:

Z osobami (spełniającymi określone przesłanki społeczne), które wykazałyby dochód wyższy niż określony w uchwale uprawniający do zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony, zawarta zostałaby umowa najmu na czas nieoznaczony, a weryfikacja ich dochodów nastąpiłaby zgodnie z zapisami ustawy, umożliwiającymi gminie weryfikację dochodu nie częściej niż co 2,5 roku.

W opisanym powyżej przypadku, udzielona przez gminę pomoc mieszkaniowa byłaby więc pomocą okresową, w sytuacji gdy skorzystanie z innych form pomocy w zapewnieniu miejsca schronienia byłoby niemożliwe. Mowa tu o sytuacji na przykład takiej w której brak jest możliwości kontynuowania pobytu w Ośrodku Interwencji Kryzysowej przez matkę z dziećmi dotkniętą przemocą w rodzinie potwierdzoną odpowiednimi dokumentami.

Pierwszeństwo udzielenia pomocy mieszkaniowej takim osobom polegałoby na tym, że nie oczekiwałaby one na wywieszenie listy z wykazem wolnych lokali do najmu, tylko niezwłocznie po rozpatrzeniu wniosku otrzymałyby skierowanie do zawarcia umowy najmu na wskazany przez gminę lokal.

Intencją wprowadzenia zapisu umożliwiającego Prezydentowi wydanie skierowania do zawarcia umowy najmu lokalu z pominięciem kryteriów wynikających z uchwały, było umożliwienie udzielenia pomocy mieszkaniowej najbardziej potrzebującym przy założeniu równoczesnego przestrzegania przez Prezydenta obowiązku racjonalnego gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Przyjęto takie rozwiązanie biorąc pod uwagę dobro osób potrzebujących pomocy i mając na celu możliwość

udzielenia pomocy w sytuacji w której wystąpiłoby, choćby nieznaczne przekroczenie któregoś z kryteriów wyznaczonych przez uchwałę.

Przykładem obrazującym możliwość zastosowania tego zapisu jest sytuacja, gdy dochód na osobę w rodzinie liczony z ostatnich 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o najem lokalu, przekroczyłby nieznacznie wyznaczony próg dochodowy.

Odnosząc się do zarzutu dyskryminacji osób wskazanych w § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały nasuwa się pytanie, czy skoro zapisu ustawy nakazującej konieczności wskazania osób, którym przysługuje pierwszeństwo najmu nie należy odczytywać jako dyskryminacji wobec pozostałych osób uprawnionych do najmu to czy zapis uchwały umożliwiający Prezydentowi wydanie skierowania do zawarcia umowy najmu lokalu z pominięciem kryteriów wynikających z niniejszej uchwały osobom spełniającymi określone przesłanki społeczne, należy poczytywać jako dyskryminację osób wskazanych § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały.

### **Uzasadnienie do punktu nr 3.**

Organ nadzoru stwierdził, że § 11 pkt 2 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy;

Zaskarżony § 11 uchwały brzmi następująco:

„§11. Lokale mieszkalne wynajmowane na czas nieoznaczony mogą być oddane w najem osobom osiągającym dochód nie wyższy niż określony w § 10 uchwały i spełniającym jeden z poniższych warunków:

1) mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe;

**2) zamieszkują w warunkach kwalifikujących się do poprawy.”**

Powołany przez organ nadzoru art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b ustawy wskazuje, co zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności. W artykule tym użyte zostało sformułowanie w szczególności, zatem należy przyjąć, że jest to katalog otwarty.

W punkcie pierwszym przytoczonego artykułu ustawodawca wskazuje wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu;

W drugim punkcie powołanego artykułu ustawodawca wskazuje kolejny element, który powinien być określony w uchwale, są to warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy.

W § 6 uchwały brzmiałym:

„§ 6. Przez warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy należy rozumieć przynajmniej jedną z niżej wymienionych przesłanek:

1) zamieszkiwanie w lokalu, w którym na jedną osobę w wieloosobowym gospodarstwie domowym przypada nie więcej niż 9,10 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej, a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego nie więcej niż 13 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej;

2) zamieszkiwanie w lokalu, który nie spełnia wymogów lokalu wskazywanego dla osób niepełnosprawnych określonych w § 5 uchwały przez wnioskodawcę z orzeczoną niepełnosprawnością w stopniu znacznym lub gdy członek jego gospodarstwa domowego jest osobą z orzeczoną niepełnosprawnością w stopniu znacznym, a także w przypadku małoletniego członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy legitymującego się stopniem niepełnosprawności ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji lub wskazaniem konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.”

określone zostały warunki kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy i tym samym został spełniony wymóg ustawowy.

W § 10 uchwały brzmiałym:

„§ 10. Wysokość średniego miesięcznego dochodu na członka gospodarstwa domowego z okresu 3

kolejnych miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony, nie może przekraczać:

1) 220% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym; 250% najniższej emerytury w przypadku orzeczonej przez organ właściwy do spraw orzekania o niepełnosprawności wobec wnioskodawcy niepełnosprawności w stopniu znacznym;

2) 190% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym; 220% najniższej emerytury w przypadku orzeczonej przez organ właściwy do spraw orzekania o niepełnosprawności wobec wnioskodawcy lub członka jego gospodarstwa domowego niepełnosprawności w stopniu znacznym oraz w przypadku małoletniego członka gospodarstwa domowego wnioskodawcy legitymującego się stopniem niepełnosprawności ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji lub wskazaniem konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.”

wskazana została wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony, wypełniony został tym samym wymóg ustawy.

Ponadto wprowadzony został zapis §11 uchwały brzmiący

„§ 11. Lokale mieszkalne wynajmowane na czas nieoznaczony mogą być oddane w najem osobom osiągającym dochód nie wyższy niż określony w § 10 uchwały i spełniającym jeden z poniższych warunków:

1) mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe;

**2) zamieszkują w warunkach kwalifikujących się do poprawy.”**

Organ nadzoru uznał za przekraczające zakres ustawowej delegacji uregulowanie § 11 pkt 2 uchwały, które w ocenie nadzoru zawęża zakres podmiotowy osób uprawnionych do uzyskania najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony.

Odnosząc się do zarzutów wyjaśniam.

Po pierwsze, zapis powyższy został mylnie odczytany przez organ nadzoru jako zawężający zakres podmiotowy osób uprawnionych do uzyskania najmu lokalu już na etapie składania wniosków, ponieważ nie zostało w nim użyte sformułowanie brzmiące – „mogą się ubiegać” lecz „mogą być oddane w najem”.

Wskazany został zatem etap wydawania skierowania do zawarcia umowy najmu.

Po drugie zapis § 11 nie odnosi się do pierwszeństwa najmu do którego nawiązuje organ nadzoru.

Po trzecie, przepisy ustawy ograniczają możliwość wprowadzenia dodatkowych kryteriów ponad kryterium dochodowe i brak tytułu prawnego do lokalu jedynie w odniesieniu do lokali wynajmowanych w ramach najmu socjalnego.

W uchwale wprowadzone zostały dodatkowe kryteria tylko do najmu lokali na czas nieoznaczony. Nie wprowadzono również zastrzeżonego przez ustawę tylko do najmu socjalnego kryterium nieposiadania tytułu prawnego, lecz uwzględniając sytuację w której osoba posiadająca tytuł prawny do lokalu nie jest w stanie zaspokoić w nim swoich potrzeb mieszkaniowych, wprowadzono kryterium niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych lub zamieszkiwania w warunkach kwalifikujących się do poprawy.

Zapis ten nie jest rozwiązaniem które zawęża zakres podmiotowy osób uprawnionych do uzyskania najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony, wręcz przeciwnie. Takie rozwiązanie daje możliwość ubiegania się o najem lokalu osobom, które mają zaspokojone potrzeby mieszkaniowe (są właścicielami, współwłaścicielami czy też najemcami lokali mieszkalnych), ale mieszkają w lokalach nadmiernie zagęszczonych lub w przypadku osób niepełnosprawnych, gdy zamieszkują w lokalu niedostosowanym do ich potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Warunki kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy wskazane zostały w rozdziale 2 uchwały.

Dodać należy, że dokładnie takie samo uregulowanie zawarła w uchwale nr XX/256/2020 z dnia 26 lutego 2020 r w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czeladź Rada Miejska w Czeladzi wprowadzając do uchwały następujący zapis - lokale mieszkalne stanowiące mieszkaniowy zasób Gminy mogą być oddane w najem osobom nie posiadającym

zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych lub zamieszkującym w warunkach kwalifikujących się do poprawy, osiągającym dochód nie wyższy niż określony w uchwale.

### **Zapis ten nie został zaskarżony przez organ nadzoru Wojewody**

#### **Uzasadnienie do punktu nr 4.**

Zaskarżony § 33 ust. 8 uchwały uznano za sprzeczny z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku art. 21 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Wprowadzony zapis § 33 ust. 8 uchwały brzmi:

„Projekty list i zatwierdzone listy wraz z wykazem wolnych lokali przeznaczonych do najmu, Prezydent przekazuje w dniu ich publikacji Komisji Mieszkaniowej Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej, która **sprawuje kontrolę nad realizacją postanowień niniejszej uchwały.**”

Organ nadzoru stwierdził, że powyższy zapis przyznaje Komisji Mieszkaniowej Rady Miejskiej zbyt szerokie uprawnienia kontrolne. Wyposaża Komisję w możliwość kontroli nad realizacją wszystkich postanowień uchwały, podczas gdy zgodnie z ustawą można poddać kontroli społecznej jedynie sprawy trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Wskazany przez ustawodawcę zakres kontroli społecznej dotyczący trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali zawiera się w zakresie powierzonej Komisji Mieszkaniowej kontroli nad realizacją postanowień niniejszej uchwały, która w naszej ocenie nie przekracza możliwych do powierzenia uprawnień.

Ponadto przekazywane Komisji Mieszkaniowej przez Prezydenta projekty list i zatwierdzone listy wraz z wykazem wolnych lokali przeznaczonych do najmu zawierają zanonimizowane dane wnioskodawców, członkom Komisji Mieszkaniowej nie są udostępniane dane wnioskodawców i nie biorą oni udziału w postępowaniu o najem lokalu.

**Nie wnosimy skargi do wskazanego w punkcie 5 rozstrzygnięcia nadzoru prawnego** stwierdzającego nieważność § 3 pkt 4 uchwały, jako sprzecznej z art. 25a w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5a i pkt 10 ustawy;

W odniesieniu do tego punktu nie wnosimy skargi, przyjmując przedstawioną przez organ nadzoru wykładnię art. 2 ust. 1 pkt 5a i 10 w zw. z art. 21 ustawy z której wynika, że w odniesieniu do zasobu pomieszczeń tymczasowych ustawodawca nie posługuje się pojęciem „lokal” i w związku z tym pomieszczenia tymczasowe stanowią odrębny wobec zasobu mieszkaniowego zasób, którym dysponuje gmina. Jak również dlatego, że uchylenie tego zapisu nie ma wpływu na realizację postanowień uchwały jak i na gospodarowanie przez gminę zasobem pomieszczeń tymczasowych.

Przy czym zaznaczyć należy, że w przypadku zapisów uchwał Rady Miejskiej w Katowicach, Rady Miejskiej w Chorzowie i wielu innych, organ nadzoru nie uznał za nieprawidłowe włączenie pomieszczeń tymczasowych w skład mieszkaniowego zasobu gminy i **również nie zostały one zaskarżone.**

Podjęcie przedmiotowej uchwały umożliwi Prezydentowi udzielenie pełnomocnictwa radcy prawnemu do sporządzania, wniesienia i popierania skargi przed Wojewódzkim Sądem administracyjnym.

II Zastępca Prezydenta Miasta  
Bożena Borowiec