

**UCHWAŁA NR XXIX/650/20  
RADY MIASTA KATOWICE**

z dnia 17 grudnia 2020 r.

**w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Prokuratora  
Prokuratury Okręgowej w Katowicach**

Na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.)

**Rada Miasta Katowice  
uchwała:**

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Katowicach z dnia 23 listopada 2020 r. na uchwałę Nr VIII/146/19 Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia "Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice" (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2019 r. poz. 4368) wraz z odpowiedzią na skargę.

§ 2. Argumenty prawne i faktyczne decydujące o zajęтым stanowisku zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta  
Katowice

**Maciej Biskupski**

## Uzasadnienie

W dniu 25 listopada 2020 r. do Urzędu Miasta Katowice wpłynęło pismo pana A T, Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Katowicach, z dnia 23 listopada 2020 r., w którym za pośrednictwem Rady Miasta Katowice wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na uchwałę Nr VIII/146/19 Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie przyjęcia "Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice" w zakresie zapisów § 2 pkt 6, § 3 ust. 7, § 34, § 35 i § 19 ust. 2 załącznika do ww. uchwały.

Zgodnie z § 2 pkt 6 załącznika do ww. uchwały „Lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice mogą być wynajmowane jako pomieszczenia tymczasowe”. Zdaniem skarżącego zapis ten narusza 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, gdyż z przepisów tych wynika, że pomieszczenia tymczasowe nie wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy i stanowią odrębny zasób. W uzasadnieniu stanowiska skarżący sugeruje, jakoby zaskarżany zapis uchwały powodował, iż miasto Katowice jako tożsame traktuje pojęcie lokalu mieszkalnego i pomieszczenia tymczasowego, z czym zgodzić się nie można.

Art. 25a ustawy o ochronie praw lokatorów, który wszedł w życie z dniem 16 listopada 2011 r. nałożył na gminy obowiązek utworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem. Celem realizacji uregulowań ustawowych, miasto Katowice Zarządzeniem nr 1137/2012 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 19 września 2012 r. utworzyło zasób tymczasowych pomieszczeń, które przeznacza się na wynajem. Obecnie obowiązujące w tym zakresie jest Zarządzenie nr 1281/2017 Prezydenta Miasta Katowice z dnia 17 marca 2017 r. Zasób tymczasowych pomieszczeń do chwili obecnej aktualizowany jest co najmniej raz w roku o kolejne pomieszczenia tymczasowe. Miasto Katowice świadome jest rozłączności pojęć lokalu i pomieszczenia tymczasowego, z tego względu pomieszczenia tymczasowe przeznaczone na wynajem, ujęte w zarządzeniu tworzącym ten zasób, nie są traktowane jako lokale. Istotnym argumentem przemawiającym za prawidłowością zaskarżanego zapisu § 2 pkt 6 uchwały Rady Miasta Katowice jest sposób tworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń w Katowicach. O ile ustawodawca, jak słusznie wskazuje skarżący, określił definicję tymczasowego pomieszczenia (art. 2 ust. 1 pkt 5a ustawy o o. p. l.) i nałożył na gminy obowiązek tworzenia zasobu tymczasowych pomieszczeń przeznaczonych na wynajem (art. 25a u. o o. p. l.), to nie wskazał już konkretnych w tym zakresie wytycznych i mechanizmów jego tworzenia. Z tych względów miasto Katowice na pomieszczenia tymczasowe przeznacza także lokale, które spełniają wymagania ustawowe przewidziane dla pomieszczeń tymczasowych, a które przed przeznaczeniem na tymczasowe pomieszczenie wchodziły w skład mieszkaniowego zasobu Miasta. Nie oznacza to jednak, że dalej są one jako taki zasób traktowane. Lokal taki, z chwilą podjęcia decyzji o jego przeznaczeniu na pomieszczenie tymczasowe, wyłączany jest z mieszkaniowego zasobu Miasta i ujmowany jest w utworzonym zasobie tymczasowych pomieszczeń.

W zakresie zapisów § 3 ust. 7, § 34 oraz § 35 załącznika do ww. uchwały skarżący zarzuca naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z art 4 ust. 1 i 2 ww. ustawy "Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w przypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach".

Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 1 i 3 rada gminy w drodze uchwały tworzy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu;
- 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;
- 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu;
- 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany

pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;

5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;

6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;

6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;

6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

Podważane przez skarżącego przepisy (§ 3 ust. 7, § 34) zawierają zapisy określające przewidzianą przez Miasto liczbę przedstawianych wnioskodawcom propozycji mieszkaniowych, w zależności od posiadanego uprawnienia do otrzymania mieszkania, przepis § 35 stanowi natomiast o skreśleniu z listy uprawnionych osoby, która w przyczyn nieleżących po stronie wynajmującego nie zawrze umowy najmu w terminie dwóch lat od umieszczenia na liście.

Nie sposób zgodzić się z uzasadnieniem skarżącego, jakoby zapisy te wykraczały poza delegację ustawową wynikającą z regulacji określonych w art. 21 ust. 3 ustawy.

Na podstawie § 3 ust. 7 załącznika do ww. uchwały "Dwukrotna odmowa przyjęcia propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony przez osobę posiadającą uprawnienie do otrzymania lokalu na podstawie § 3 ust. 5 lub ust. 6 traktowana będzie jako rezygnacja z uprawnienia do otrzymania lokalu".

Przepis ten dotyczy wnioskodawców zajmujących dotychczas lokale w ramach najmu socjalnego, których sytuacja finansowa uległa poprawie, w związku z czym nie spełniają kryterium dochodowego uprawniającego do przedłużenia umowy najmu socjalnego lokalu na kolejny okres, tym samym po wygaśnięciu okresu obowiązywania umowy najmu zajmują lokal bez tytułu prawnego. Miasto wychodząc na przeciw takim sytuacjom, pod warunkiem spełnienia przez takich wnioskodawców szeregu przesłanek określonych w § 3 ust. 5 i 6, przewidziało możliwość przydzielenia mieszkania na czas nieoznaczony, w miejsce konieczności bezzwłocznego podejmowania czynności zmierzających do odzyskania bezumownie zajmowanego mieszkania. Z racji tego, iż lokale oddawane w najem socjalny są lokalami o obniżonym standardzie, każdorazowo w takich sytuacjach przydział innego mieszkania na czas nieoznaczony związany jest z poprawą warunków mieszkaniowych danego wnioskodawcy. Pozwala to również odzyskać Miastu lokal o obniżonym standardzie celem dalszego jego zadysponowania na rzecz innych uprawnionych, czy to w ramach list przydziałów lokali w ramach najmu socjalnego czy to w ramach realizacji wyroków eksmisyjnych.

Wprowadzenie tego przepisu w prawie miejscowym było zasadne i konieczne oraz miało na celu ostateczne unormowanie uprawnień nadanych osobom zajmującym bezumownie lokale oddane uprzednio w najem socjalny, gdyż jak pokazała praktyka niejednokrotnie wnioskodawcy pomimo przedstawienia kilku propozycji mieszkaniowych spełniających wszelkie ich oczekiwania czy to metrażowe czy to lokalizacyjne, każdorazowo z nich rezygnowali bez jakiegokolwiek racjonalnego uzasadnienia.

Zgodnie z § 34 załącznika do ww. uchwały, trzykrotna odmowa propozycji zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego przez osobę ujętą na liście przydziałów, skutkuje skreśleniem z listy najemców.

Zaznaczyć należy, iż Miasto od lat prowadzi racjonalną gospodarkę swoim zasobem mieszkaniowym, której celem jest między innymi dążenie do osiągnięcia optymalizacji zajmowanej powierzchni mieszkań w stosunku do wielkości gospodarstwa domowego i osiąganego przez nie dochodu. Lata, przez które powyższy przepis w prawie miejscowym funkcjonuje pozwoliły, jak pokazuje praktyka, wypracować także racjonalne podejście do kwestii mieszkaniowych ze strony osób o mieszkaniu w Katowicach się ubiegających.

Nie sposób w tym miejscu zgodzić się z opartymi wyłącznie na teorii argumentami skarżącego, jakoby Miasto zmuszało wnioskodawców do przyjęcia oferowanych mieszkań, tym bardziej nie do przyjęcia jest także sugestia związana z możliwością zaproponowania lokalu niespełniającego wymogów ustawowych. Każde z oferowanych osobom uprawnionym mieszkań spełnia wymogi lokalu określone w ustawie o ochronie praw lokatorów (...).

Miasto Katowice przy wskazywaniu lokali mieszkalnych na rzecz osób uprawnionych, każdorazowo, w miarę posiadanych możliwości lokalowych, bierze pod uwagę ewentualne oczekiwania przyszłych najemców

w zakresie lokalizacji, metrażu lub innych czynników istotnych z punktu widzenia wnioskodawcy. Liczba trzech propozycji mieszkaniowych, jak pokazuje praktyka, jest wystarczająca do zrealizowania oczekiwań wnioskodawców.

Nadto szczególnie nacisk Miasto kładzie na kwestię przydziału mieszkania na rzecz osób niepełnosprawnych tak, aby ich przyszłe warunki mieszkaniowe w miarę możliwości uwzględniały rzeczywiste potrzeby wynikające z rodzaju niepełnosprawności.

Z tego względu, w przypadku niedysponowania na daną chwilę mieszkaniem dostosowanym na rzecz osoby niepełnosprawnej lub przykładowo dysponowania mieszkaniem spełniającym oczekiwania lokalizacyjne ale niemożliwym do dostosowania do potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności z uwagi na kwestie techniczne, Miasto nie wskazuje "na siłę" takiego mieszkania, w którym funkcjonowanie wnioskodawcy nie będzie możliwe, tylko po to, aby wyczerpać limit przewidzianych propozycji.

Co istotne, listy przydziałów mieszkań tworzone są przez Miasto co rok, a skreślenie z listy najemców z danego roku, z powodu nieprzyjęcia trzech spełniających wszelkie wymogi propozycji, nie zamyka takiemu wnioskodawcy możliwości ponownego ubiegania się o lokal mieszkalny w ramach list kolejnych.

Zasadnym jest także zdaniem Miasta ujęty w przepisach prawa miejscowego zapis § 35, zgodnie z którym osoba ujęta na liście przydziałów zostanie skreślona z listy, jeżeli w okresie 2 lat od umieszczenia na liście nie zawrze umowy najmu lokalu mieszkalnego z przyczyn nieleżących po stronie wynajmującego.

Co ważne, przepis ten nie ma zastosowania w sytuacji, w której Miasto z uwagi na chociażby ograniczenia lokalowe nie przedstawiło propozycji mieszkaniowej spełniającej oczekiwania danego wnioskodawcy w terminie dwóch lat od ujęcia wnioskodawcy na liście, dotyczy natomiast sytuacji, w których zawarcie umowy najmu, pomimo podjętych przez Miasto w tym zakresie działań, nie nastąpiło we wskazanym okresie z winy wnioskodawcy.

Reasumując, zdaniem organu, zapisy § 3 ust. 7, § 34 i § 35 "Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Katowice", nie naruszają zapisów art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 i ust. 3 ustawy. Nie stanowią one o braku realizacji przez Miasto ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, nie wyłączają takich osób z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego a także nie wykraczają poza wynikające z ustawy upoważnienia.

Zgodnie bowiem z wyrokiem WSA Gliwice z dnia 15.11.2017 r. IV SA/GI 846/16 zakres regulacji zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy ma charakter wiążący, ale niewyczerpujący. Każda uchwała rady gminy dotycząca zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy obligatoryjnie winna zawierać regulacje wprost wynikające z zasad określonych w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ale dodatkowo może rada gminy wprowadzić także inne regulacje, niesprzeczne z zasadami zawartymi w art. 21 ust. 3 tej ustawy i służące dostosowaniu tych zasad do lokalnych warunków i potrzeb. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że „rada poza kryteriami wymienionymi w pkt 1-7 ustawy o o. p. l., może stosownie do okoliczności, uwzględnić w uchwale także inne jeszcze czynniki mające znaczenie przy wynajmie lokali, nie mogą one jednak pozostawać w sprzeczności z prawem” - tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 139/10. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10 stwierdzono, że zawarte w art. 21 ust. 3 ustawy określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy powinna regulować wszystkie wskazane w art. 21 ust. 3 zagadnienia, a ponadto rada gminy może zamieścić w uchwale jeszcze inne, dodatkowe zagadnienia związane z najmem. W ten sposób ustawodawca kreuje podstawową funkcję samorządu terytorialnego, jaką jest wykonywanie zadań publicznych w oparciu i na podstawie przepisów prawa pochodzących od ustawodawcy, ale z zapewnieniem samorządowi pewnego zakresu niezbędnego do dostosowania tych zasad do lokalnych warunków. Gdyby zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy miały być jednolite, to wówczas zadanie polegające na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nie należałoby do zadań własnych samorządu, ale stałoby się zadaniem zleconym. Tak jednak nie jest i wprost art. 4 ust. 1 ustawy zadanie to kreuje jako zadanie własne samorządu. W ocenie organu zaskarżone przepisy uchwały nie są niezgodne z prawem, ponieważ Rada Miasta mogła dodatkowo uregulować zasady najmu lokali pochodzących z zasobu mieszkaniowego tej gminy i podstawę ku temu zawierał art. 21 ust. 3 ustawy, który w sposób przykładowy wyliczył zasady wynajmowania lokali. Na tle art. 21 ust. 3 ustawy, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, że stanowi on konkretyzację ogólnego przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 tej ustawy i reguluje przykładowe (jednocześnie

obligatoryjne) elementy uchwały - por. wyroki: NSA z 23 września 2014 r. sygn. akt I OSK 1405/14 oraz z 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 732/10 oraz orzecznictwo tam wskazane. W art. 21 ust. 3 ustawy wymieniono zagadnienia, które są obowiązkowe. Tym samym tylko pominięcie przez radę gminy któregoś z wyliczonych, obligatoryjnych elementów należy uznać za równoznaczne z brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego, co ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Zatem a contrario tylko niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę, skutkuje ułomnością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, a to z uwagi na brak delegacji ustawowej upoważniającej radę gminy do określenia w odrębnej uchwale pominiętych elementów zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Takowym nie jest, gdyż być nie może, zawarcie dodatkowych elementów odpowiadających celom ustawy w zgodzie z konstytucyjnie zagwarantowaną samodzielnością gminy (vide: wyrok WSA Gliwice z dnia 15 listopada 2017 r. sygn. akt IV SA/Gl 846/16).

Zgodnie z § 19 ust. 2 załącznika do omawianej uchwały "Wysokość kaucji wynosi 6-krotność miesięcznego czynszu za wynajmowany lokal obliczonego według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu". W tym zakresie skarżący zarzuca naruszenie art. 6 ust. 1 i art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, art. 31 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz art. 7 i art. 94 Konstytucji RP, jako przekroczenie kompetencji rady gminy do uchwalenia przepisu takiej treści. Zdaniem skarżącego, ustawodawca w sposób kompletny rozwiązał kwestię wysokości kaucji mieszkaniowej w art. 6 ust. 1 ustawy o o. p. l.

Zdaniem tut. organu, o ile ustawodawca faktycznie wskazał pewne wytyczne w zakresie kaucji mieszkaniowej, to biorąc pod uwagę otwarty katalog delegacji rady gminy określony w art. 21 ust. 3 ustawy, możliwe i zasadne było wprowadzenie w przepisach prawa miejscowego zapisu uszczegóławiającego przedmiotową kwestię, tym bardziej, iż określona wysokość kaucji w postaci 6-krotnego czynszu nie stoi w sprzeczności z wytycznymi ustawodawcy, zgodnie z którymi nie może ona przekraczać 12-krotności miesięcznego czynszu. Uszczegółowione zapisy uchwały Rady Miasta Katowice dotyczące wysokości kaucji mieszkaniowej nie powodują jakiegokolwiek rozbieżności interpretacyjnej w kontekście ustawy, nie powodują także jakiegokolwiek zmiany intencji prawodawcy.

Biorąc powyższe wyjaśnienia pod uwagę, skargę należy uznać za bezzasadną.



## DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

### Dane podpisywanego dokumentu

Typ dokumentu	Uchwała
Numer dokumentu	XXIX/650/20
Data dokumentu	2020-12-17
Organ wydający	Rada Miasta Katowice
Przedmiot regulacji	w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Katowicach
Identyfikator dokumentu	C85A906D-7280-47AC-8BAF-4FFC32982CA3

### Informacje o złożonych podpisach elektronicznych

<b>Podpis:</b>	
Sygnatura	Signature-1632003978
Numer seryjny	6ED7E323297E4C50F3CA63F191D89519CB596C2C
Osoba podpisująca	Maciej Marek Biskupski
Instytucja	Urząd Miasta Katowice
Kraj	PL
Data złożenia podpisu	17.12.2020 10:50:00
Zakres podpisu	Cały dokument
Wystawca certyfikatu	VATPL-5260300517 COPE SZAFIR - Kwalifikowany Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. PL