



RPW/59692/2018 P  
Data:2018-10-22

Naczelny Sąd Administracyjny  
00-011 Warszawa, ul. Boduena 3/5  
Izba Ogólnoadministracyjna  
WYDZIAŁ I

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
Wpł.	2018 -10- 22
ZAL. 4	NR .....

Dnia 19 października 2018 r.  
Sygn. akt I OZ 889/18

Rzecznik Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu

Sekretariat Wydziału I Izby Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego doręcza odpis orzeczenia wraz z uzasadnieniem z dnia 5 października 2018 r., sygn. akt I OZ 889/18 w sprawie z zażalenia Rzecznika Praw Obywatelskich na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 1397/17 o umorzeniu postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich.

*Załączone orzeczenie jest ostateczne i nie podlega zaskarżeniu.*

Zał.:

- odpis ww. orzeczenia.

Kierownik Sekretariatu

z up. *Małgorzata Zientala*

starszy sekretarz sądowy

Sygn. akt I OZ 889/18

**POSTANOWIENIE**

Dnia 5 października 2018 r.

Naczelny Sąd Administracyjny  
w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA

Małgorzata Borowiec

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2018 r.  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej  
zażalenia Rzecznika Praw Obywatelskich  
na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie  
z dnia 12 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 1397/17  
o umorzeniu postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie  
w sprawie ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na uchwałę Rady Miejskiej w Pułtusku  
z dnia 11 marca 2005 r. nr XXIX/324/2005  
w przedmiocie zasad wynajmowania lokali  
postanawia

uchylić zaskarżone postanowienie.



Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem

*Małgorzata Zientala*

starszy sekretarz sądowy

## UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 9 sierpnia 2017 r. skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Pułtusk (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z dnia 24 kwietnia 2005 r., Nr 90, poz. 2420 ze zm.).

Wskazał, że zaskarża:

- 1) dział I pkt 1 ppkt 2 załącznika do w/w uchwały nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r., w zakresie, w jakim stanowi, że Gmina wynajmuje lokale komunalne – inne niż socjalne – osobom nieposiadającym tytułu prawnego do lokalu, zarzucając naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz 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 (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1610 ze zm.) oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i wniósł o stwierdzenie jego nieważności;
- 2) dział II pkt 12 tiret 1-3 załącznika do w/w uchwały nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r., zarzucając naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. oraz art. 7 i art. 32 Konstytucji RP i wniósł o stwierdzenie jego nieważności;
- 3) dział IV pkt 10 załącznika do uchwały nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r., zarzucając naruszenie art. 4 ust. 1-2 oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. oraz art. 7 Konstytucji RP i wniósł o stwierdzenie jego nieważności;
- 4) dział IV pkt 11 załącznika do uchwały nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r., zarzucając naruszenie art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 1 oraz art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. i art. 87 ust. 2 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 94 oraz art. 7 Konstytucji RP, i wniósł o stwierdzenie jego nieważności.

W uzasadnieniu skargi podniósł, że ustawodawca jedynie w odniesieniu do lokali socjalnych wprowadził wymóg nieposiadania tytułu prawnego do lokalu, dlatego niedopuszczalne jest postanowienie, które uzależnia pomoc mieszkaniową gminy, inną niż lokal socjalny, od braku tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego. Natomiast kwestionowany przepis uchwały odnosi się do wszystkich lokali z zasobu gminy, przez co jest niezgodny z powszechnie obowiązującym

prawem w zakresie, w jakim odnosi się do mieszkań komunalnych, niebędących lokalami socjalnymi. Stwierdził, że rada gminy nie może wprowadzać do uchwały innych wymogów niż wskazane w ustawie.

Podał również, że uchwała w sposób nieuprawniony ograniczyła krąg osób, które mogą się ubiegać o wynajęcie lokalu, poprzez przyjęcie, że nie należy pozytywnie rozpatrywać wniosków osób, które zbyły lub przekazały swój lokal albo budynek mieszkalny, dokonały dobrowolnej zmiany warunków mieszkaniowych na gorsze, wynajmując lokal o stanie technicznym lub powierzchni użytkowej uprawniające do starania się o pomoc z gminy, są właścicielami lub współwłaścicielami lokalu lub budynku mieszkalnego. Podniósł, że kryterium przyjęte przez gminę w powyższym przepisie dotyczy zdarzeń przeszłych, bez wyznaczenia cezury czasowej, terytorialnej, ani nie uwzględnia faktu, że zbycie czy przekazanie prawa do lokalu mogło nastąpić z wielu różnych powodów.

Zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczyły również stwierdzenia, że osoba, która dwukrotnie odmówiła zawarcia umowy najmu wskazanego lokalu mieszkalnego zostanie skreślona z listy osób oczekujących na lokal, bowiem umożliwia to powstanie nieprawidłowej sytuacji, w której gmina wymusi na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali, także w sytuacji, gdy zaproponowane lokale nie będą spełniały warunków ustawowych.

W jego ocenie, brak jest także podstaw do uregulowania, że lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> będą wynajmowane najemcom wyłonionym w drodze przetargu, bowiem z przepisów ustawy nie wynika, aby mieszkania takie miały podlegać szczególnym regulacjom, odmiennym niż pozostałe lokale, wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Rada Miejska w Pułtusku w odpowiedzi na skargę poinformowała, że podjęte zostaną działania, w celu przygotowania uchwały uwzględniającej wskazane w skardze zastrzeżenia Rzecznika Praw Obywatelskich.

Pełnomocnik organu pismem z dnia 19 marca 2018 r. wniósł o umorzenie postępowania sądownoadministracyjnego w niniejszej sprawie, wskazując, że Rada Miejska w Pułtusku w dniu 7 lutego 2018 r. podjęła uchwałę nr LIV/429/2018 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pułtusk (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego z dnia 16 lutego 2018 r., poz. 1690), która wyeliminowała postanowienia zakwestionowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w złożonej skardze.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowieniem z dnia 12 lipca 2018 r. sygn. akt II SA/Wa 1397/17 umorzył postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia podał, że zgodnie z art. 54 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm., dalej w skrócie „P.p.s.a.”), organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania zaskarżono, może w zakresie swojej właściwości uwzględnić skargę w całości w terminie 30 dni od dnia jej otrzymania. (...) uwzględniając skargę organ stwierdza jednocześnie, czy działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Z kolei zgodnie z art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., sąd wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie stanie się bezprzedmiotowe z innych przyczyn, niż wymienione w pkt 1 i 2. Z bezprzedmiotowością postępowania sądowoadministracyjnego „z innych przyczyn” w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. mamy do czynienia, kiedy w toku tego postępowania, a przed wydaniem wyroku, przestanie istnieć przedmiot zaskarżenia (Patrz: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, pod red. T. Wosia, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 495.). Z akt sprawy wynika, że w toku postępowania, a przed wydaniem wyroku, organ skorzystał z uprawnień autokontrolnych przewidzianych powołanym wyżej przepisem i uwzględnił wniesioną skargę w całości, poprzez przyjęcie nowej uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pułtusk – z dnia 7 lutego 2018 r. nr LIV/429/2018 oraz uchwalenie, że dotychczasowa uchwała Nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – traci moc.

Wobec powyższego, Sąd pierwszej instancji stwierdził, że niniejsze postępowanie sądowe, dotyczące zaskarżonych postanowień uchwały Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r., stało się bezprzedmiotowe w rozumieniu art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a., bowiem cała uchwała utraciła moc. Podkreślił, iż rozpatrując sprawę ze skargi na konkretny akt, bada się jedynie jego zgodność z prawem. Dlatego w sytuacji, gdy zaskarżona uchwała utraciła moc i w jej miejsce została podjęta nowa uchwała, Sąd został pozbawiony przedmiotu kontroli, co prowadzi do umorzenia postępowania.

Z tych względów, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 w związku z art. 54 § 3 P.p.s.a., orzekł, jak w sentencji postanowienia.

Powyższe postanowienie stało się przedmiotem zażalenia Rzecznika Praw Obywatelskich do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w którym wniósł o jego uchylenie w całości i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, mimo wejścia w życie nowej uchwały Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 7 lutego 2018 r., postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności postanowień starej uchwały nie stało się bezprzedmiotowe, bowiem mimo uchylenia poprzednio obowiązującej uchwały nadal wywołuje ona skutki prawne. Nie można bowiem wykluczyć, że w oparciu o zaskarżone przez Rzecznika postanowienia uchwały nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, odmówiono przyznania pomocy mieszkaniowej wnioskującym o to mieszkańcom gminy, wskutek czego zostali oni pozbawieni prawa do lokalu. Tym samym nadal trwają skutki prawne stosowania starej uchwały. Dodatkowo zauważył, że mieszkańiec Gminy Pułtusk, któremu odmówiono przyznania pomocy mieszkaniowej na podstawie zakwestionowanych przez Rzecznika postanowień uchwały nr XXIX/324/2005, może zaskarżyć odmowę zakwalifikowania do najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy do sądu administracyjnego. W sytuacji, gdy sąd administracyjny orzeknie, że Gmina niesłusznie odmówiła przyznania lokalu komunalnego, zobowiązana będzie do rozpatrzenia pierwotnego wniosku o udzielenie pomocy mieszkaniowej, złożonego w dacie obowiązywania starej uchwały. Ponadto, istnieje możliwość domagania się przed sądem powszechnym odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez wydanie niezgodnych z prawem rozstrzygnięć.

Rzecznik podkreślił, że uchylenie przez organ uchwały inną, kolejną uchwałą, wywołuje skutek na przyszłość – *ex nunc* i przerywa działanie skutków prawnych poprzedniej uchwały jedynie od daty wejścia w życie uchwały uchylającej, jednocześnie pozostawiając w mocy skutki powstałe od wejścia starej uchwały do obrotu prawnego, do dnia jej uchylenia. Tymczasem stwierdzenie nieważności uchwały lub jej części wywołuje skutki prawne od daty jej podjęcia – *ex tunc*. Dlatego

też w sytuacji, gdy zaskarżona uchwała wywołała skutki prawne, nie można mówić o bezprzedmiotowości postępowania sądownoadministracyjnego, w którym sąd administracyjny władny jest wobec aktu prawa miejscowego zastosować wyłącznie sankcję nieważności, co powoduje, że od samego początku uchwalenia akt ten nie był zdolny do wywołania skutku prawnego, a zatem do kształtowania uprawnień czy obowiązków (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 27 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 344/08, Legalis nr 117940; 25 czerwca 2010 r. sygn. akt I OSK 732/10, Legalis nr 293311; 11 października 2017 r. sygn. akt II OSK 2056/17, Legalis nr 1677565; 18 marca 2014 r. sygn. akt II GSK 194/14, Legalis nr 824405; 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt I OSK 2315/11, Legalis nr 778159; 29 grudnia 2011 r. sygn. akt I OSK 1719/11, LEX nr 1149224). Przedstawione powyżej stanowisko potwierdza również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. W uchwale z dnia 14 września 1994 r. sygn. akt W 5/94 (Legalis nr 10222) Trybunał wskazał, że zmiana lub uchylenie uchwały podjęte przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, dokonana po zaskarżeniu tej uchwały do sądu administracyjnego, nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę. Nie zostało bowiem uchylone domniemanie zgodności uchwały z prawem, co do okresu między jej wydaniem a uchyleniem lub zmianą.

**Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Zażalenie zasługuje na uwzględnienie.

Naczelnny Sąd Administracyjny rozpoznający niniejszą sprawę podziela pogląd wyrażony w powołanych w zażaleniu wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Okoliczność, że uchwała nr XXIX/324/2005 Rady Miejskiej w Pułtusku z dnia 11 marca 2005 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Pułtusk utraciła moc na skutek wydania przez Radę Miejską w Pułtusku w dniu 7 lutego 2018 r. nowej uchwały nr LIV/429/2018 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Pułtusk – nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania wszczętego przez Rzecznika Praw Obywatelskich w niniejszej sprawie. Uchylenie uchwały z dnia 11 marca 2005 r. wywołało bowiem skutki prawne dopiero od dnia podjęcia uchwały uchylającej. Sąd administracyjny, uwzględniając skargę na uchwałę organu samorządu terytorialnego, może jedynie stwierdzić jej

nieważność (art. 147 § 1 P.p.s.a.). Sąd ma zatem kompetencje do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, a więc od chwili jej podjęcia. Następstwa stwierdzenia nieważności uchwały (*ex tunc*) są dalej idące niż uchylenie uchwały, które wywiera jedynie skutek *ex nunc*, tj. od daty jej uchylenia. Faktycznie skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, a więc zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ jednostki samorządu terytorialnego w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd administracyjny wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę. Tym samym sąd administracyjny sięga swoim orzeczeniem do chwili wydania kontrolowanego aktu, co oznacza, że uchylenie uchwały przez organ przed wydaniem wyroku przez sąd w takiej sprawie nie jest przeszkodą dla rozpoznania skargi na tę uchwałę i ewentualnego stwierdzenia jej nieważności.

Ponadto zauważyć należy, iż uchylenia zaskarżonej uchwały przez organ, który ją wydał, nie można również traktować w kategoriach autokontroli zaskarżonego aktu przez organ, a więc na podstawie art. 54 § 3 P.p.s.a. W skardze do Sądu pierwszej instancji Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł bowiem o stwierdzenie nieważności wskazanych postanowień zaskarżonej uchwały, a rada gminy nie ma kompetencji do stwierdzenia nieważności swojej uchwały, ani do stwierdzenia jej niezgodności z prawem, co oznacza, że uchylenia uchwały nie można utożsamiać z uwzględnieniem skargi, a postępowania sądownoadministracyjnego w takim przypadku nie można uznać za bezprzedmiotowe (por. wyrok NSA z dnia 7 września 2007 r. sygn. akt II OSK 1046/07).

Wobec powyższego, uznać należy, iż Sąd pierwszej instancji błędnie umorzył postępowanie w oparciu o art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a.

Z tych względów Naczelny Sąd Administracyjny uznał zażalenie za uzasadnione i na podstawie art. 185 § 1 w związku z art. 197 § 2 P.p.s.a., orzekł, jak w sentencji postanowienia.



Na oryginale właściwy podpis  
Za zgodność z oryginałem

Małgorzata Zientala

starszy sekretarz sądowy



NACZELNY SĄD ADMINISTRACYJNY  
Izba Ogólnoadministracyjna - Wydział I  
ul. Gabriela Piotra Boduena 3/5  
00-011 WARSZAWA

[prac. MZ]

Sygn. akt I OZ 889/18

R



00.459007734552168978

00.459007734552168978

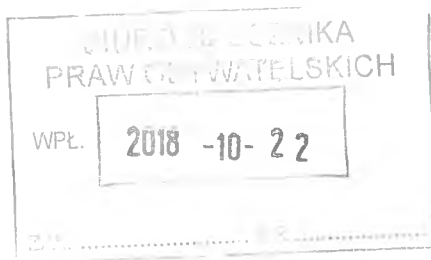


**(00)459007734552168978**

**POLECONY**  
za zwrotnym potwierdzeniem odbioru

PRZESYŁKA NIESTEMPLOWANA  
OPŁATA POBRANA  
Umowa Z Poczta Polska S.A.  
Nr 413/WAG/ZAMPUBL/40/2014  
Nadano w U.P. Warszawa 1

Dnia .....19.10.2018



990000902204

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH  
ul. AL.SOLIDARNOŚCI 77  
00-090 WARSZAWA  
[123203]