



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 3792

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.223.2024.KD WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 26 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, poz. 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/25/2024 Rady Gminy Szczecinek z dnia 23 czerwca 2024 r. w sprawie *Regulaminu wynajmowania lokali mieszkalnych budowanych przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową Gmina Szczecinek Sp. z o.o.*

Uzasadnienie

W dniu 23 czerwca 2024 r. Rada Gminy Szczecinek podjęła uchwałę Nr III/25/2024 w sprawie *Regulaminu wynajmowania lokali mieszkalnych budowanych przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową Gmina Szczecinek Sp. z o.o.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 lipca 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr III/25/2024 stanowi, powołany przez Radę Gminy w podstawie prawnej tego aktu, przepis art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania¹⁾, zgodnie z którym: *Rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:*

- 1) *zasady przeprowadzania naboru wniosków, o których mowa w art. 11 ust. 1, w tym dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz zasady przeprowadzania oceny punktowej, o której mowa w art. 11 ust. 2, dla tych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a;*
- 2) *maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2.*

Przywołane w cytowanym unormowaniu przepisy art. 11 ust. 1 i 2 stanowią zaś, że:

- *Gmina, która zawarła z inwestorem umowę, o której mowa w art. 7 ust. 1, przeprowadza nabór wniosków o zawarcie umowy: 1) najmu mieszkań - chyba, że wszystkie z nich są mieszkaniami, o których mowa w art. 7 ust. 2, wynajętymi przez tę gminę; 2) podnajmu mieszkań, o których mowa w art. 7 ust. 2 - w przypadku ich wynajęcia przez tę gminę (ust. 1).*
- *Wnioski, o których mowa w ust. 1, podlegają ocenie punktowej zgodnie z zasadami określonymi w uchwale, o której mowa w art. 8 ust. 1 (ust. 2).*

Dodatkowo, w art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania prawodawca wymienił enumeratywnie kryteria, spośród których rada gminy może dokonać wyboru, określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa, o których mowa

¹⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2024 r. poz. 506).

w art. 8 ust. 1 pkt 1, a nadto w art. 8 ust. 3 ustawy postanowił, że: *W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może:*

- 1) *nadać części dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w ust. 2, charakter bezwzględnie obowiązujący;*
- 2) *określić inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa oprócz kryteriów, o których mowa w ust. 2.*

Mając na względzie cytowane wyżej regulacje ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, stwierdzić należy, że Rada Gminy Szczecinek uprawniona była do podjęcia uchwały w oparciu o ww. przepisy. Analiza treści przyjętej przez Radę Gminy uchwały Nr III/25/2024 z dnia 23 czerwca 2024 r. prowadzi jednak do wniosku, że akt ten w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, z przyczyn opisanych poniżej.

W pierwszej kolejności zauważenia wymaga, że przepis art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania wprost wskazuje, że uchwała rady gminy podjęta na jego podstawie stanowi akt prawa miejscowego. Obowiązkiwanie takiej uchwały uzależnione jest zatem od jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stosownie do brzmienia art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁾ *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie*. Konstytucja RP wyklucza więc możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁾. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Z kolei, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*.

Tymczasem, Rada Gminy Szczecinek w § 3 uchwały Nr III/25/2024 postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*, uznając ją za akt kierownictwa wewnętrznego, czym w sposób istotny naruszyła art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania i art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zaznaczenia wymaga, że brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego⁴⁾, nie zaś tylko wadliwego zapisu.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, że w uchwale Nr III/25/2024 Rada Gminy Szczecinek przekroczyła delegację wynikającą z przepisów art. 8 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. Z cytowanego wyżej art. 8 ust. 1 ustawy wynika, że uchwalając akt prawa miejscowego w oparciu o te unormowanie, rada gminy określa w nim:

- zasady przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań - chyba, że wszystkie z nich są mieszkaniami, o których mowa w art. 7 ust. 2, wynajętymi przez tę gminę oraz podnajmu mieszkań, o których mowa w art. 7 ust. 2 - w przypadku ich wynajęcia przez tę gminę, w tym dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz zasady przeprowadzania oceny punktowej, dla tych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a (posiadania przez najemcę wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe),
- maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2.

Na mocy art. 8 ust. 3 ww. ustawy, rada może w uchwale, o której mowa powyżej:

- nadać części dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w ust. 2, charakter bezwzględnie obowiązujący;
- określić inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa.

²⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

⁴⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21.

Trzeba w tym miejscu podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności, gdy polega ono na tworzeniu prawa miejscowego, powinno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej *organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie*. Oznacza to, że do wydania aktu prawa miejscowego wymagane jest zawarte w ustawie odrębne upoważnienie konkretnego organu do uregulowania w określonej formie danego zakresu spraw. Jednocześnie, zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i mieściła się w granicach prawa. Wszelkie więc uchwały podejmowane przez radę gminy muszą nie tylko mieć umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, ale też zapisy zawarte w uchwałach nie mogą przepisów tych naruszać. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego, m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykroczeniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Tymczasem, Rada Gminy Szczecinek w podjętej uchwale Nr III/25/2024 znacznie wykroczyła poza delegację określoną art. 8 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. W ramach upoważnienia ustawowego nie mieszczą się bowiem – w ocenie organu nadzoru – postanowienia uchwały:

- dotyczące składu Komisji kwalifikacyjnej ds. przydziału lokali mieszkalnych oraz zasad i trybu jej pracy
- zamieszczone w Rozdziale III. Komisja ds. przydziału lokali mieszkalnych,
- odwołujące się do Aktu założycielskiego Spółki, jednocześnie z pozostawieniem wykropkowanych pól – zamieszczone w ust. 5 Rozdziału IV. Zasady punktacji przy naborze Najemców,
- wprowadzające obligatoryjną partycypację w kosztach budowy oraz wskazujące jej wysokość – zamieszczone w Rozdziale VI. Partycypacja w kosztach budowy,
- uzależniające możliwość zawarcia umowy najmu od bycia Partycypantem, zgodnie z definicją określoną w § 2 pkt 15 uchwały – zamieszczone w ust. 2 Rozdziału VII. Ostateczny wybór Najemców oraz odnoszące się wyłącznie do Partycypantów warunki tego Rozdziału,
- regulujące zasady zwrotu kaucji zabezpieczającej i potrąceń z kwoty kaucji – zamieszczone w ust. 2-4 Rozdziału VIII. Kaucja zabezpieczająca,
- dotyczące wysokości stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych oraz obowiązków najemców – zamieszczone w Rozdziale IX. Zasady najmu lokali mieszkalnych,
- regulujące treść umów najmu lokali mieszkalnych, tryb wydania lokali najemcom, jak również rozwiązania z najemcami umów najmu i ich ponownego przydziału – zamieszczone w Rozdziałach X. Umowa najmu lokalu i XI. Przydział lokali mieszkalnych zwalnianych w wyniku rotacji,
- określająca zasady wykupu lokali mieszkalnych przez ich najemców – zamieszczone w Rozdziale XII. Wykup lokalu mieszkalnego.

Mając na względzie wyżej wymienione postanowienia uchwały Nr III/25/2024, zaznaczenia wymaga, że szczegółowe regulacje dotyczące kwestii partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych przez społeczną inicjatywę mieszkaniową zawarte zostały w ustawie o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁵⁾, z przepisów której wynika, m.in., że *Osoba fizyczna może zawrzeć z SIM umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego będzie najemcą* (art. 29a ust. 1) oraz, że *Kwota partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego uzyskana od osób, o których mowa w ust. 1, w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, nie może przekroczyć 30% kosztów budowy tego lokalu* (art. 29a ust. 2). Wskazać przy tym trzeba, że w świetle art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania rada gminy może nadać charakter bezwzględnie obowiązkowy wyłącznie części kryteriów wymienionych

⁵⁾ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 527).

w ust. 2 tego przepisu, wśród nich jednak nie wymieniono kryterium obowiązkowej partycypacji w kosztach budowy.

Ponadto, w art. 30 i następnych ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa określono warunki wynajmu lokali mieszkalnych przez społeczną inicjatywę mieszkaniową, kryteria i tryb przeznaczania mieszkań dla konkretnych najemców (stanowiąc, że będzie to określała umowa albo statut SIM), możliwość nałożenia obowiązku wpłacenia kaucji zabezpieczającej oraz zasady jej zwrotu. Ponadto, cyt. ustawa w art. 28 formułuje również szczegółowe zapisy dotyczące czynszu i innych opłat obowiązujących w lokalach mieszkalnych w zasobach mieszkaniowych SIM. Dodatkowo zauważyć należy, że na mocy art. 9a ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁶⁾ *Do mieszkań w zasobach społecznych inicjatyw mieszkaniowych wybudowanych bez udziału środków, o których mowa w ust. 1, do ustalania wysokości czynszu stosuje się art. 28 ust. 1 ustawy, o której mowa w ust. 1.*

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że przepisy cytowanych wyżej ustaw nie przyznają organowi stanowiącemu gminy uprawnienia do wydania aktu regulującego kwestie inne, niż wymienione w art. 8 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, w zakresie najmu lokali mieszkalnych wybudowanych przez społeczną inicjatywę mieszkaniową. Rada Gminy Szczecinek przy podejmowaniu kwestionowanego aktu działała więc z istotnym naruszeniem przepisu kompetencyjnego, tj. art. 8 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, jak również częściowo bez podstawy prawnej.

Z powyższych względów, stwierdzenie nieważności uchwały Nr III/25/2024 Rady Gminy Szczecinek z dnia 23 czerwca 2024 r. w sprawie *Regulaminu wynajmowania lokali mieszkalnych budowanych przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową Gmina Szczecinek Sp. z o.o.*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

⁶⁾ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725).