



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 września 2023 r.

Poz. 7040

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.937.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 15 września 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/497/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 17 sierpnia 2023 r. w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przy ul. Bema w Kuźni Raciborskiej przez społeczną inicjatywę mieszkaniową SIM „Śląsk Południe Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” z siedzibą w Bielsku-Białej na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, w całości, jako sprzecznej z art. 8 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 7a ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1351 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 sierpnia 2023 r. Rada Miejska w Kuźni Raciborskiej przyjęła uchwałę Nr LXIV/497/2023 w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przy ul. Bema w Kuźni Raciborskiej przez społeczną inicjatywę mieszkaniową SIM „Śląsk Południe Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” z siedzibą w Bielsku-Białej na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 sierpnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy *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.*

Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że postępowanie w celu przyznania dopłaty pokrywającej część czynszu za najem mieszkania stanowi sekwencję określonych zdarzeń prawnych i wymaga

współdziałania zarówno gminy, jak i inwestora. W pierwszej kolejności inwestor realizujący daną inwestycję mieszkaniową zawiera z właściwą miejscowo gminą umowę w oparciu o art. 7 ust. 1 ustawy. Następnie gmina przeprowadza we własnym zakresie nabór wniosków, kierując się regulacją uchwały podejmowanej na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy, po którego przeprowadzeniu przekazuje inwestorowi listę kwalifikacyjną najemców. Inwestor dokonuje potem oceny zdolności czynszowej danego najemcy i na tej podstawie zawiera z nim właściwą umowę najmu (art. 13 ust. 1 ustawy). Natomiast samo przyznanie dopłaty wymaga przeprowadzenia postępowania administracyjnego w oparciu o art. 14 ustawy, a następnie wydania decyzji administracyjnej, o czym stanowi art. 15 ustawy.

Materię uchwały podejmowanej na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy powinna zatem stanowić jedynie regulacja w przedmiocie wewnątrzadministracyjnego postępowania kwalifikacyjnego prowadzonego przez organy gminy, z pominięciem zarówno kwestii odnoszących się do etapu zawarcia umowy z inwestorem, jak i późniejszego etapu zawarcia umowy najmu oraz postępowania w sprawie dopłaty.

Należy również wskazać, że zgodnie z art. 7a ustawy – *Dodatkowym warunkiem przy naborze wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań, zwanym dalej „kryterium pierwszeństwa”, jest posiadanie przez najemcę wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe, którego imienny dowód stanowi książeczka mieszkaniowa wystawiona do dnia 23 października 1990 r.*

Z kolei art. 11 ust. 1-ust. 3 ustawy stanowi, że:

1. 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.

2. Wnioski, o których mowa w ust. 1, podlegają ocenie punktowej zgodnie z zasadami określonymi w uchwale, o której mowa w art. 8 ust. 1.

3. Po przeprowadzeniu oceny punktowej, o której mowa w ust. 2, wniosków, o których mowa w ust. 1, gmina sporządza ich listę, zwaną dalej „listą najemców”, szeregując otrzymane w ramach naboru wnioski w kolejności od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów. Lista najemców obejmuje imiona i nazwiska wnioskodawców.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 4 ust. 3 uchwały nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 8 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 7a ustawy. Zgodnie z treścią ww. § 4 ust. 3 uchwały – *Ustala się kryterium pierwszeństwa, jakim jest posiadanie przez wnioskodawcę wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe, którego imienny dowód stanowi książeczka mieszkaniowa wystawiona do dnia 23 października 1990 r.* Dla powyższego kryterium pierwszeństwa Rada nie określiła wartości punktowej, która jest niezbędna do przeprowadzenia oceny punktowej wniosków o zawarcie umowy najmu lub podnajmu mieszkań, a następnie do sporządzenia listy najemców poprzez uszeregowanie otrzymanych w ramach naboru wniosków w kolejności od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów.

Podobnie, Rada nie ustaliła wartości punktowej dla ustalonego przez siebie (własnego) kryterium pierwszeństwa wskazanego w § 4 ust. 4 pkt 1 uchwały. Przepis ten stanowi, co następuje:

4. Ustala się następujące dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz liczbę przyznanych im punktów:

1) średni miesięczny dochód przypadający na członka gospodarstwa domowego za ostatnie trzy miesiące poprzedzające miesiąc złożenia wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu nie jest niższy niż 200%

najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz 150% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym – kryterium ma charakter bezwzględnie obowiązujący.

Należy wyraźnie podkreślić, że ustawodawca wymaga, aby Rada określiła zasady przeprowadzania oceny punktowej zarówno dla wszystkich dodatkowych kryteriów pierwszeństwa (wybranych spośród tych ustalonych w art. 8 ust. 2 ustawy oraz własnych – określonych na podstawie art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy) jak i dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a ustawy.

Wobec powyższego w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 8 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 7a ustawy, gdyż dla omawianych powyżej kryteriów pierwszeństwa nie określiła wartości punktowej, co oznacza, że nie można poddać ich ocenie punktowej zgodnie z zasadami określonymi w niniejszej uchwale.

Powyższe naruszenie stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Regulacje § 5 ust. 7, § 6 oraz § 7 uchwały istotnie naruszają przepis art. 8 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy. Rada Miejska w ww. regulacjach uchwały wskazała, co następuje:

§ 5. Lista wnioskodawców

7. Wnioskodawca z tytułu wpisania na Listę Wnioskodawców nie może rościć sobie prawa do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego.

§ 6. Dodatkowe lokale

1. Przeznacza się:

1) 1 lokal mieszkalny w celu wynajmu jako pierwszym najemcom osobom wychowującym przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, o którym mowa w art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2628);

2) 1 lokal mieszkalny w celu wynajmu jako pierwszym najemcom osobom starszym w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1705).

2. Do przydziału ww. lokali mieszkalnych będą uprawnione pierwsze osoby znajdujące się na liście najemców i spełniające kryteria wskazane w ust. 1, odpowiednio w pkt. 1 lub pkt. 2.

§ 7. Wykreślenie z listy wnioskodawców

1. Z Listy wnioskodawców zostanie wykreślony wnioskodawca, który:

1) złożył oświadczenie o rezygnacji z udziału w naborze;

2) złożył we wniosku lub innych dokumentach wymaganych do przeprowadzenia naboru, oświadczenia niezgodne z prawdą;

3) nie stawiał się w terminie i miejscu wyznaczonym do zawarcia umowy w sprawie partycypacji, o której mowa w art. 29 a ustawy o SIM ani nie poinformował, o braku możliwości stawienia się w terminie.

2. Skutkiem wykreślenia wnioskodawcy z Listy wnioskodawców na jego miejsce wpisuje się osobę znajdującą się na kolejnej pozycji na Liście wnioskodawców lub odpowiednio przesuwa się wnioskodawcę z pozycji rezerwowej.

W ocenie organu nadzoru przepisy te zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Norma kompetencyjna zawarta w art. 8 ust. 1 ustawy nie zawiera bowiem delegacji dla organu stanowiącego gminy do regulowania kwestii związanych z etapem następującym po przeprowadzeniu naboru wniosków i sporządzeniu listy najemców (§ 5 ust. 7 uchwały), zasad przeznaczania dodatkowych lokali mieszkalnych (§ 6 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 uchwały) oraz przesłanek przesądzających o wykreśleniu z listy najemców oraz jego skutków (§ 7 ust. 1 pkt 1-pkt 3 oraz ust. 2 uchwały). Jak już wyżej wyjaśniono, przekroczenie kompetencji przez Radę Miejską przy podejmowaniu ww. uchwały traktowane jest jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane

w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż 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 uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr LXIV/497/2023 Rady Miejskiej w Kuźni Raciborskiej z dnia 17 sierpnia 2023 r. *w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przy ul. Bema w Kuźni Raciborskiej przez społeczną inicjatywę mieszkaniową SIM „Śląsk Południe Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” z siedzibą w Bielsku-Białej na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy