



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2024 r.

Poz. 534

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1307.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI.534.2023 Rady Miasta Wojkowice z dnia 4 grudnia 2023 r. w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa dla lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową Zagłębie Sp. z o.o. na terenie Gminy Wojkowice, w całości, jako sprzecznej z art. 8 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2023 r. poz. 1351 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 grudnia 2023 r. Rada Miasta Wojkowice przyjęła uchwałę Nr LXVI.534.2023 w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa dla lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową Zagłębie Sp. z o.o. na terenie Gminy Wojkowice, dalej jako „uchwała”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 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 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 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.

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 kompetencje 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. 1 pkt 3 uchwały (*Dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz zasady przeprowadzania ich oceny punktowej*) nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Zgodnie z treścią ww. § 4 ust. 1 pkt 3 – *1. Ustala się następujące dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz liczbę przyznawanych im punktów:*

[...]

3) wnioskodawca posiada wkład oszczędnościowy gromadzony na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe, którego imienny dowód stanowi książeczka mieszkaniowa wystawiona do dnia 23 października 1990 r. – 1 punkt.

Należy zauważyć, że posiadanie przez wnioskodawcę wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe to kryterium pierwszeństwa ustalone przez ustawodawcę jako obowiązkowe w 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. – nie może być więc mowy o jego „ustaleniu” przez Radę Miejską. Rada została zobowiązana do ustalenia dla tego kryterium jedynie zasad oceny punktowej – co zresztą uczyniła. Tym samym Rada powtórzyła zapis ustawowy połączony z jego nieuprawnioną modyfikacją. Tymczasem w orzecznictwie sądowo-administracyjnym powszechnie przyjmuje się, że niedopuszczalne jest dokonywanie modyfikacji unormowań zawartych w innych aktach normatywnych. (por. np. wyrok NSA z dnia

16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, CBOSA). Modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

W przekonaniu organu nadzoru, Rada nie zrealizowała również upoważnienia z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy. Przepisem § 7 uchwały podjęto próbę ustalenia minimalnej wysokości obowiązkowej kaucji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy, wskazując, że *minimalna wysokość obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu wynosi 6-krotność miesięcznego czynszu najmu za dany lokal mieszkalny, obowiązującego na dzień podpisania umowy najmu*. Nie można jednak uznać tej regulacji za wystarczającą, skoro na dzień składania wniosków o najem lokalu nie jest jeszcze znana wysokość czynszu, ustalanego przez inwestora.

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

Regulacje § 6 uchwały istotnie naruszają przepis art. 8 ust. 1 ustawy, ponieważ wykraczają poza upoważnienie ustawowe. 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. Podobne wątpliwości budzi również przepis § 6 ust. 2 uchwały, jako że dotyczy on uzupełniania listy najemców po wykreśleniu wnioskodawcy, który został już umieszczony na tej liście. Ponadto przepis § 5 ust. 2 uchwały również dotyczy sytuacji mogącej mieć miejsce już po sporządzeniu listy.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LXVI.534.2023 Rady Miasta Wojkowice z dnia 4 grudnia 2023 r. w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa dla lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową Zagłębie Sp. z o.o. na terenie Gminy Wojkowice – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz