



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 20 października 2023 r.

Poz. 6055



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.383.2023

z dnia 18 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXIX/605/2023 Rady Miasta Łuków z dnia 28 września 2023r. w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez społeczną inicjatywę mieszkaniową SIM Lubelskie sp. z o.o. w Lublinie, w części obejmującej § 4 ust. 4 pkt 1, § 7 ust. 1 zd. drugie, § 7 ust. 9, ust. 10 i ust. 11 oraz § 8 uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIX/605/2023 Rady Miasta Łuków z dnia 28 września 2023r. w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez społeczną inicjatywę mieszkaniową SIM Lubelskie sp. z o.o. w Lublinie, w części obejmującej § 4 ust. 4 pkt 1, § 7 ust. 1 zd. drugie, § 7 ust. 9, ust. 10 i ust. 11 oraz § 8 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXXIX/605/2023 Rady Miasta Łuków została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2023 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie m.in. art. 8 ustawy z dnia 20 lipca 2018r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2023r., poz. 1351, ze zm.).

Zgodnie z treścią wskazanego przepisu 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 (ust. 1).

Określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa, o których mowa w ust. 1 pkt 1, rada gminy dokonuje wyboru spośród następujących kryteriów:

- 1) w grupie ubiegających się o zawarcie umowy najmu mieszkania albo podnajmu mieszkania wysokość dochodu gospodarstwa domowego jest względnie niska;

- 2) w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko;
- 3) żadna osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego nie była i nie jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie przysługiwało i nie przysługuje jej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lub jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, oraz nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny;
- 4) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego zmienia miejsce zamieszkania w celu podjęcia pracy lub nauki poza miejscem obecnego zamieszkania;
- 5) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego wcześniej złożyła wniosek o zawarcie umowy najmu mieszkania w tej samej miejscowości, jednak nie zawarła umowy najmu z powodu większej liczby najemców posiadających zdolność czynszową niż liczba dostępnych mieszkań;
- 6) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego jest najemcą lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, który zobowiązuje się do rozwiązania umowy najmu i opróżnienia tego lokalu w terminie miesiąca od dnia zawarcia umowy najmu mieszkania przez najemcę;
- 7) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego ma status repatrianta;
- 8) najemca ukończył 65 lat;
- 9) osoba do 16. roku życia wchodząca w skład gospodarstwa domowego legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100, 173, 240 i 852);
- 10) osoba powyżej 16. roku życia wchodząca w skład gospodarstwa domowego legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;
- 11) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego posiada Kartę Polaka, o której mowa w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka (Dz. U. z 2023 r. poz. 192);
- 12) najemca był w przeszłości właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego lub przysługiwało mu w przeszłości spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, lecz wskutek działania żywiołu lub katastrofy budowlanej utracił ten budynek lub lokal;
- 13) osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego jest właścicielem lub współwłaścicielem nieruchomości obejmującej budynek mieszkalny lub budynek o funkcji mieszanej, obejmującej funkcję mieszkaniową, która podlega wywłaszczeniu (ust. 2).

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 (ust. 3).

Uchwała podjęta na podstawie art. 8 ww. ustawy jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Rada gminy zobowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę. Z istoty prawa miejscowego wynika, że regulacje w nim zawarte winny w sposób kompleksowy wypełniać delegację ustawową. Delegacja ustawowa wynikająca z ww. przepisu została sformułowana w sposób jasny i konkretny, a katalog spraw poddanych regulacji jest katalogiem zamkniętym. To oznacza, że w treści uchwały podejmowanej na podstawie art. 8 ww. ustawy mogą się znaleźć tylko uregulowania mieszczące się w tym katalogu spraw.

W § 4 ust. 4 uchwały Rada Miasta Łuków określiła dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz nadała im wagi punktowe.

W § 4 ust. 4 pkt 1 przyjęto następujące kryterium: „żadna osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego na dzień złożenia wniosku nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie przysługuje jej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lub jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny oraz nie jest właścicielem lub

współwłaścicielem budynku, jeżeli jej udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny – 10 punktów;”.

Powyższe kryterium stanowi modyfikację kryterium określonego w art. 8 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy: „żadna osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego nie była i nie jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie przysługiwało i nie przysługuje jej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lub jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, oraz nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny (*podkreślenia moje*).

Z zestawienia powyższych regulacji wynika, że Rada określając kryterium pierwszeństwa nie uwzględniła w pełni treści kryterium określonego w art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy, pomijając słowa: „nie była” oraz „nie przysługiwało”, a także dodając sformułowania, które w art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy nie występują: „na dzień złożenia wniosku” oraz „lub współwłaścicielem” po słowach; „na dzień złożenia wniosku nie jest”.

Stosownie do treści art. 8 ust. 2 ustawy rada gminy, określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa, o których mowa w ust. 1 pkt 1, dokonuje wyboru spośród kryteriów wymienionych w tym przepisie. Tym samym Rada Miasta, decydując się na wybór kryteriów ustawowych, musi je uwzględnić w takiej treści, jaka została określona w ustawie, nie jest ona władna do własnego ich dookreślenia ani precyzowania w sposób sprzeczny z celem ustawy.

W ocenie organu nadzoru kryterium określone w § 4 ust. 4 pkt 1 przedmiotowej uchwały nie może być uznane za „inne dodatkowe kryterium pierwszeństwa”, do przyjęcia którego Rada została upoważniona w art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania.

Z uzasadnienia do projektu ww. ustawy (druk sejmowy nr 2651, dostępny: www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2651) wynika, że jednym z celów ustawy jest *cel społeczny*, *przez adresowanie dopłat do osób o dochodach uniemożliwiających samodzielny zakup mieszkania o odpowiednim standardzie na obecnym rynku mieszkaniowym* (str. 2). *Stosowanie kryteriów pierwszeństwa przez gminy gwarantuje kierowanie mieszkań w pierwszej kolejności do osób, które w danym regionie mają największe trudności w samodzielnym zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, umożliwiając realizację społecznych celów projektowanej ustawy* (str. 31).

Mając na uwadze powyższe należy uznać, że kryterium przyjęte w § 4 ust. 4 pkt 1 uchwały jest sprzeczne z celem ustawy, który polega na pomocy osobom, których dochód uniemożliwia samodzielny zakup lub najem mieszkania o odpowiednim standardzie w warunkach komercyjnych.

Taka regulacja narusza w stopniu istotnym wartości konstytucyjne, określone w art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.

Zakres upoważnienia udzielonego Radzie w art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania należy oceniać przez pryzmat przepisów regulujących tę dziedzinę, w tym również cele ustawy upoważniającej. Swoboda Rady podejmującej uchwałę na podstawie udzielonego jej upoważnienia, jako akt pochodny i uzupełniający wobec ustawy, doznaje zatem ograniczeń.

Skoro ustawa określiła w art. 8 ust. 2 pkt 3 jako fakultatywne kryterium o treści: „żadna osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego nie była i nie jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie przysługiwało i nie przysługuje jej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lub jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, oraz nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny” pozostawiając Radzie możliwość wyboru takiego kryterium, to wprowadzenie regulacji stanowiącej w istocie sprzeczną z celem ustawy modyfikację tego przepisu stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z treścią § 7 ust. 1 uchwały złożone wnioski podlegają ocenie formalnej pod względem kompletności i poprawności złożonego wniosku oraz spełnienia kryteriów. Brak spełnienia co najmniej jednego z kryteriów powoduje odrzucenie wniosku.

Powyższa regulacja w brzmieniu: „*Brak spełnienia co najmniej jednego z kryteriów powoduje odrzucenie wniosku*” w istocie przesądza o tym, że wszystkie kryteria określone w uchwale nabierają charakteru bezwzględnie obowiązującego.

Należy podkreślić, że stosownie do treści art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy charakter bezwzględnie obowiązujący można nadać wyłącznie kryteriom, o których mowa w art. 8 ust. 2. Natomiast analiza zapisów treści § 4 ust. 4 uchwały prowadzi do wniosku, iż poza ustawowym kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w treści art. 7a ustawy, oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy, Rada Miasta Łuków przyjęła inne dodatkowe kryteria (np. § 4 ust. 4 pkt 3 i pkt 5), a także kryteria „o mieszanym charakterze”, za jakie uznać trzeba kryterium o zbliżonej treści do kryterium określonego w art. 8 ust. 2 ustawy, jednakże w istocie stanowiące kryterium własne, ustalone w granicach upoważnienia z art. 8 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy (np. § 4 ust. 4 pkt 6). Można także zauważyć, że możliwość spełnienia wszystkich kryteriów określonych w § 4 ust. 4 uchwały jest faktycznie zbiorem pustym (por. kryteria określone w pkt 7 „wnioskodawca na dzień złożenia wniosku ukończył 65 lat” i pkt 8 „wnioskodawca na dzień złożenia wniosku nie ukończył 35 lat”).

Stosownie do treści § 7 ust. 9 uchwały *najemca z tytułu wpisania na listę najemców nie może rościć sobie praw do zawarcia najmu lokalu mieszkalnego.*

W § 7 ust. 10 uchwały postanowiono, że z listy najemców zostanie wykreślony wnioskodawca, który:

- 1) *złożył oświadczenie o rezygnacji z udziału w naborze;*
- 2) *złożył we wniosku lub innych dokumentach wymaganych do przeprowadzenia naboru, oświadczenie niezgodne z prawdą;*
- 3) *nie stawiał się w terminie i miejscu wyznaczonym do zawarcia umowy w sprawie partycypacji, o której mowa w art. 29a ustawy o SIM ani nie poinformował o braku możliwości stawienia się w terminie.*

W miejsce wnioskodawcy wykreślonego z listy wpisuje się osobę znajdującą się na kolejnej pozycji na liście najemców lub liście rezerwowej (§ 7 ust. 11).

Natomiast zgodnie z brzmieniem § 8 uchwały *w celu wykonania zobowiązania wynikającego z umowy spółki SIM Lubelskie sp. z o.o. z dnia 4 kwietnia 2022 roku, 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 (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 (Dz.U. z 2015 r. poz. 1705); (ust. 1).*

Do przydziału wyżej opisanych lokali uprawnione będą pierwsze osoby znajdujące się na liście najemców i spełniające kryteria wskazane odpowiednio w pkt 1 lub pkt 2 (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje § 7 ust. 9 – 11 i § 8 wykraczają poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie w art. 8 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. Norma kompetencyjna nie zawiera bowiem upoważnienia dla organu stanowiącego do regulowania kwestii związanych z etapem następującym po przeprowadzeniu naboru wniosków i sporządzeniu listy najemców. Wobec tego rada nie może stanowić w przedmiocie określenia, czy umieszczenie na liście najemców skutkuje powstaniem roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, przesłanek wykreślenia wnioskodawcy z listy najemców oraz wskazania ilości lokali przeznaczonych na wynajem w celu wykonania zobowiązania wynikającego z umowy zawartej pomiędzy gminą a inwestorem.

Jak już wskazano, uchwała podjęta na podstawie art. 8 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania jest aktem prawa miejscowego, co oznacza, że obowiązują ją rygory przewidziane dla tej kategorii aktów normatywnych. W konsekwencji, postanowienia tej uchwały nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa ani powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Naruszenie któregośkolwiek z wymienionych wymogów będzie, co do zasady, skutkowało nieważnością wadliwego postanowienia uchwały. Tego rodzaju wady legislacyjne są bowiem traktowane w utrwalonym

orzecznictwie sądów administracyjnych jako przypadki istotnego naruszenia prawa (zob. np. wyrok NSA z dnia 30 września 2009 r. II OSK 1077/09).

Analogiczne stanowisko zostało wyrażone w rozstrzygnięciach nadzorczych m. in. Wojewody Śląskiego z dnia 25 sierpnia 2023 r. znak: NPII.4131.1.899.2023 oraz z dnia 15 września 2023r. znak: NPII.4131.1.937.2023.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIX/605/2023, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Miasta Łuków,
- 2) Przewodniczący Rady Miasta Łuków.