



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 23 października 2023 r.

Poz. 6069



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.390.2023

z dnia 20 października 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XCII/588/2023 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 29 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 § 5 ust. 8 – ust. 10 oraz § 6 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 XCII/588/2023 Rady Miejskiej w Rykach z dnia 29 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 § 5 ust. 8 – ust. 10 oraz § 6 uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XCII/588/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2023r.

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 skutek 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.

Stosownie do treści § 5 ust. 8 uchwały *najemca z tytułu wpisania na listę najemców nie może rościć sobie praw do zawarcia najmu lokalu mieszkalnego.*

W § 5 ust. 9 uchwały Rada postanowiła, 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.*

Skutkiem wykreślenia wnioskodawcy z listy najemców na jego miejsce wpisuje się osobę znajdującą się na kolejnej pozycji na liście najemców lub liście rezerwowej (§ 5 ust. 10 uchwały).

Natomiast zgodnie z brzmieniem § 6 załącznika do uchwały w celu wykonania zobowiązania wynikającego z umowy spółki SIM Lubelskie sp. z o.o. z dnia 4 kwietnia 2022 roku sporządzonej w formie aktu notarialnego – repertorium A nr 5202/2022, 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;*
- 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 (ust. 1).*

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

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje § 5 ust. 8 – 10 i § 6 uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia przyznanego Radzie w art. 8 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. Norma kompetencyjna zamieszczona w tym przepisie 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.

Pobocznie należy również zauważyć, że zgodnie z treścią w § 2 ust. 7 uchwały, ilekroć w uchwale jest mowa o dodatkowych kryteriach pierwszeństwa – należy przez to rozumieć kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego, inne niż kryterium pierwszeństwa, o których mowa w art. 11 ust. 2 ustawy. Analiza dodatkowych kryteriów pierwszeństwa ujętych przez Radę Gminy w § 4 ust. 4 uchwały wskazuje, iż ich zapisy mają zbliżony zakres, ale nie są tożsame z treścią fakultatywnych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa przewidzianych przez ustawodawcę w art. 8 ust. 2 ustawy.

Takie działanie rodzi trudności interpretacyjne co do ustalenia, czy wolą

Rady było dokonanie wyboru spośród kryteriów określonych w art. 8 ust. 2 ustawy, czy też ustalenie własnych kryteriów pierwszeństwa na podstawie art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Tego rodzaju wątpliwości dotyczą również zapisów § 4 ust. 4 pkt 3 uchwały, zgodnie z którym jako kryterium pierwszeństwa ustalono: „w skład gospodarstwa domowego wchodzi dziecko najemcy do 18 roku życia w rozumieniu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych”.

W myśl § 2 ust. 7 uchwały *ilekroć w uchwale jest mowa o dziecku – należy przez to rozumieć dziecko w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 390 ze zm.)*.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych stanowi w art. 3 pkt 4, że *ilekroć w ustawie jest mowa o dziecku - oznacza to dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną*.

Zgodnie zaś z treścią art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa, rada gminy może wybrać kryterium: „w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko”.

Z zestawienia powyższych regulacji wynika, iż Rada Miejska, wprowadzając odesłanie do ustawowej definicji pojęcia „dziecko”, dokonała równocześnie modyfikacji tego określenia, stanowiąc w § 4 ust. 4 pkt 3 uchwały jako kryterium pierwszeństwa, że w skład gospodarstwa domowego wchodzi *dziecko najemcy*.

Posłużenie się przez Radę w przedmiotowej uchwale sformowaniem „*dziecko najemcy*”, z jednoczesnym odesłaniem do treści art. 3 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, gdzie ustawodawca precyzuje, iż pod pojęciem dziecka, nie należy rozumieć, tak jak to wynika z treści przedmiotowej uchwały, wyłącznie dziecka własnego - stwarza trudności interpretacyjne, niedające się usunąć w drodze logicznego rozumowania. Tego rodzaju niejasności w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za niedopuszczalne.

Modyfikowanie regulacji ustawowych, bądź ich uzupełnienie przez przepisy miejscowe jest niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami prawodawcy interpretacji przepisów.

Reasumując, należy stwierdzić, że o ile rada gminy została upoważniona - na podstawie art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania - do określenia innych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, niż te wskazane w art. 8 ust. 2 ustawy, o tyle upoważnienia tego nie należy utożsamiać z możliwością dowolnego modyfikowania kryteriów ustawowych.

Jeżeli Rada zdecyduje się na skorzystanie z upoważnienia określonego w art. 8 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy, winna w treści uchwały precyzyjnie wskazać zakres regulacji wynikających z wypełnienia wskazanego powyżej upoważnienia, nie dopuszczając tym samym do trudności doprowadzających do błędów interpretacyjnych.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr XCII/588/2023, 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 Ryk,
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Rykach