



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 01 grudnia 2022 r.

Poz. 7733

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.904.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 listopada 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/397/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rudnik, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 172 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2022 r. Rada Gminy Rudnik przyjęła uchwałę Nr XLVI/397/2022 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rudnik.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, ust. 3b i ust. 3c ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada gminy uchwała: zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Natomiast z art. 21 ust. 3 pkt 1-6b ustawy wynika, iż zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu;

2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;

3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu;

4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;

5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;

6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;

6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;

6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

Również wymaga zaznaczenia, że zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b.

Stosownie do treści art. 21 ust. 3b ustawy rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² stosuje się, jeżeli lokalu nie można wynająć w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których wniosek o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy został przyjęty do realizacji (ust. 3c).

Uchwała Rady w sprawie zasad wynajmowania lokali, jako akt prawa miejscowego, powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności” wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale rady gminy, nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stanowisko takie wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04. Pominięcie przez Radę któregoś z obligatoryjnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Tymczasem, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 ustawy, to jest nie określiła w sposób prawidłowy: wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu.

Rada nie określiła bowiem wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Rada Gminy wprawdzie przyjęła regulacje Rozdziału 2 załącznika do uchwały zatytułowanego: *Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokali na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu*, jednakże w treści § 4 i § 5 załącznika do uchwały zawierających się w tym Rozdziale, Rada nie zawarła żadnej regulacji dotyczących wysokości dochodu uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Przepisem § 4 Rada unormowała jedynie wysokość dochodu *uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokali na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali*, natomiast przepisem § 5 ust. 1 Rada postanowiła, że: *Warunki obniżania czynszu określa uchwała Rady Gminy Rudnik, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1.* Tym samym należy stwierdzić, że regulacja ta jest niewystarczająca do uznania o prawidłowości zrealizowania delegacji ustawowej określonej art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Skoro przepis art. 21 ust. 3 pkt 1-6b ustawy wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, to zatem ustawodawca uznał ją za najistotniejszą. Stąd pominięcie w zasadach przez radę któregoś z wymienionych tym przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z art. 21 ust. 3 ustawy skutkuje brakiem realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Rudnik, we wskazanych powyżej regulacjach uchwały nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3, co stanowi istotne naruszenie prawa. Należy wyraźnie podkreślić, że brak unormowania powyżej wskazanej kwestii, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Organ stanowiący wydając akt prawa miejscowego musi bowiem ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od którejkolwiek z nich narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co zawsze będzie stanowiło istotne naruszenie prawa. Należy podnieść, że wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania

w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. W tym miejscu należy zważyć na treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej, a realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Za niezgodne z prawem należy uznać również unormowanie § 8 pkt 1 i 5 załącznika do uchwały. Zgodnie z jego treścią *Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobie, która spełnia jedno z poniższych kryteriów:*

1. osoby, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie orzeczenia sądu; (...)
5. dysponując orzeczeniem sądu o uprawnieniu do zawarcia umowy socjalnego lokalu.

W ocenie organu akt prawa miejscowego nie może tworzyć żadnego uprawnienia do zawarcia umowy najmu w wyniku wydania wyroku sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu kreuje stosunek najmu i obowiązki po stronie gminy w tym zakresie. Należy także wskazać, że przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 ustawy odpowiednio wskazują, że: *Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu.* Przepis art. 14 ust. 1 ustawy kształtuje w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego oraz oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie, rada gminy nie ma podstaw prawnych, aby w uchwale stanowić w tym zakresie (por. wyrok NSA z 25.06.2010 r., I OSK 732/10, LEX nr 595501).

W konsekwencji uznania nieważności powyższego przepisu należy również zakwestionować przepis § 11 ust. 2 pkt 5 załącznika do uchwały wymagający dołączenia do wniosku o zawarcie umowy najmu prawomocnego orzeczenia sądu w przedmiocie eksmisji z dotychczas zajmowanego lokalu przypadku, gdy nakaz dotyczy wnioskodawcy lub którejkolwiek z osób objętych wnioskiem.

Analizując pozostałe uregulowania § 11 ust. 2 załącznika do uchwały za nieuzasadnione należy uznać uregulowanie pkt 4 lit. c wymagające dołączenia do wniosku prawomocnego orzeczenia sądów w przedmiocie stosowania przemocy w rodzinie. Należy bowiem podkreślić, że w kwestionowanej uchwale brak regulacji dotyczącej przesłanki, której istnienie ma być dowodzone za pomocą wyżej wymienionego dokumentu. Z kolei pkt 6 ww. przepisu stanowi powielenie treści pkt 1 tego przepisu.

W ocenie organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać uregulowanie § 11 ust. 8 i 9 załącznika do uchwały. Wymaga podkreślenia, że praktyka polegająca na wprowadzaniu do uchwał podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy norm o charakterze sankcji (polegających szczególności na wykreśleniu wnioskodawcy z listy oczekujących na przydział lokalu), jest w judykaturze oceniana negatywnie – por. w tym zakresie np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1303/18, CBOSA i przywołane tam orzecznictwo. Choć nie ulega wątpliwości, że organ powinien mieć możliwość skutecznej weryfikacji osób wpisanych na listę, to jednak nie można abstrahować od faktu, iż w ten sposób uchwałodawca tworzy w istocie materialnoprawną przesłankę negatywną dla przydziału lokalu, a na to nie pozwala mu brzmienie delegacji z art. 21 ust. 3 ustawy. Takie rozwiązanie pozostaje bowiem w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ust. 2 ustawy obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Jak ponadto stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 699/19, CBOSA, *postanowienie uchwały przewidujące skreślenie z listy osób oczekujących w związku z dwukrotną odmową zawarcia umowy najmu jest sprzeczne z celem ustawy (...) i obowiązkiem gminy oraz oznacza stworzenie przepisu materialnoprawnego wykraczającego poza delegację ustawową. Przepis taki umożliwia powstanie nieprawidłowej sytuacji w gminie, w której faktycznie wymusi się na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali.* Na negatywną ocenę organu nadzoru odnośnie do ww. uchwały wpływa w szczególności fakt, że Rada nie przyznała wnioskodawcy jakiegokolwiek możliwości przedstawienia swojego stanowiska, a skutek w postaci wykreślenia z listy następuje

automatycznie. Zatem jak zostało wskazane powyżej, przepis ten musi zostać wyeliminowany z obrotu prawnego z uwagi na fakt, że wprowadza niedozwoloną w świetle brzmienia delegacji materialnoprawną przesłankę negatywną uzyskania lokalu. W opinii organu nadzoru ewentualne wykreślenie z listy powinno być poprzedzone swoistego rodzaju postępowaniem wyjaśniającym, przy zagwarantowaniu czynnego udziału wnioskodawcy, tak by był on świadomy grożących mu negatywnych konsekwencji w postaci wykreślenia z listy i mógł się w odpowiednim terminie ustosunkować do zarzutów stawianych mu przez organ (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 3264/19, CBOSA).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa zawarte w przedmiotowej uchwale.

Za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 3 uchwały, zgodnie z którym: *Traci moc uchwała IV/22/02 Rady Gminy Rudnik z dnia 30 grudnia 2002 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Rudnik.*

Analizując dopuszczalność przyjęcia ww. uregulowania uchwały organ nadzoru wziął pod uwagę regulacje ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756). Przepisem art. 2 tej ustawy dokonano zmian w ustawie. Stosownie natomiast do treści art. 17 ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (...) *uchwały, o których mowa w art. 21 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym, podjęte przed dniem wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy, zachowują ważność i mogą być zmieniane, jednakże nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy. Zgodnie zaś z art. 23 tej ustawy wchodzi ona w życie z dniem 1 maja 2018 r., z wyjątkiem:*

- 1) art. 1 pkt 15 w zakresie art. 12 ust. 2, oraz pkt 16 i 19, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.;
- 2) art. 2-4 i art. 6, które wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Ustawa o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (...) została ogłoszona 20 kwietnia 2018 roku. Przepis art. 2 tej ustawy natomiast wszedł w życie z dniem 21 kwietnia 2019 roku. Powyższe oznacza, że wszelkie uchwały podjęte na podstawie art. 21 ustawy – w tym więc wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, podjęte przed 21 kwietnia 2019 roku, zachowywały swą ważność do dnia 21 kwietnia 2021 roku. Po upływie tego terminu ww. uchwały utraciły swą moc obowiązującą i nie mogły być przedmiotem procedowania.

§ 3 uchwały stanowi o uchyleniu uchwały podjętej w 2002 roku, a więc uchwały objętej dyspozycją art. 17 ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (...). To oznacza, że uchylana uchwała z mocy ustawy utraciła swą moc obowiązującą z dniem 21 kwietnia 2021 roku. Skoro zaś w związku z wprowadzeniem ww. regulacji ustawowych powyższa uchwała przestała funkcjonować w obrocie prawnym, to automatycznie rada utraciła równocześnie swe uprawnienia prawodawcze w jej zakresie.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała Nr XLVI/397/2022 Rady Gminy Rudnik z dnia 26 października 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rudnik, istotnie narusza prawo, a tym samym stwierdzenie jej nieważności 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