



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 28 sierpnia 2023 r.

Poz. 6347

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.899.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 sierpnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 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 S.0007.064.2023 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przy ul. Wiosny Ludów w Radlinie 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 części:

- § 5 ust. 1 uchwały, jako sprzecznej z art. 8 ust. 1 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), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,

- § 5 ust. 7 i 8, § 6 i § 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 8 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lipca 2023 r. roku Rada Miejska w Radlinie przyjęła uchwałę Nr S.0007.064.2023 w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzania naboru wniosku o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przy ul. Wiosny Ludów w Radlinie 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.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 lipca 2023 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w części niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 8 ustawy.

Zgodnie z 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.

W ust. 2 ustawodawca przewidział kryteria, spośród których Rada dokonuje wyboru dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w ust. 1 pkt 1, natomiast w ust. 3 upoważnił Radę do nadania części dodatkowych kryteriów pierwszeństwa charakteru bezwzględnie obowiązującego oraz do określenia innych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa.

Art. 11 ust. 1 stanowi, że *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.*

W art. 7 ust. 1 ustawy mowa o umowie zawartej w związku z inwestycją mieszkaniową między inwestorem realizującym tę inwestycję a gminą właściwą miejscowo dla tej inwestycji, która jest jednym z warunków udzielenia dopłaty do czynszu przysługujących najemcy będącemu stroną umowy najmu mieszkania albo podnajmu mieszkania.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 i 3 ustawy wnioski o zawarcie ww. umowy podlegają ocenie punktowej zgodnie z zasadami określonymi w niniejszej uchwale. Po przeprowadzeniu tej oceny gmina sporządza listę wniosków, szeregując otrzymane w ramach naboru wnioski w kolejności od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów.

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. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewłaściwe wypełnienie 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.

Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

W doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, że organy jednostek samorządu terytorialnego wydając akty prawa miejscowego muszą treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji wynikających z ich zadań. Ustawodawca, przyznając radzie w art. 8 ust. 1 ustawy prawo do podjęcia uchwały, w sposób ścisły i precyzyjny wyznaczył zakres i granice upoważnienia ustawowego.

Delegacja ustawowa wynikająca z ww. przepisu została sformułowana w sposób jasny i konkretny, a katalog spraw poddanych regulacji na jego podstawie jest katalogiem zamkniętym. To oznacza, że w treści uchwały podejmowanej na jego podstawie mogą się znaleźć tylko uregulowania mieszczące się w tym katalogu spraw. Nie można w odniesieniu do ww. unormowań kompetencyjnych stosować wykładni rozszerzającej. Zgodnie bowiem z utrwalonym poglądem orzecznictwa i doktryny prawa, normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Kompetencji organu nie można też domniemywać. Organ może działać tylko w granicach udzielonej przez ustawodawcę kompetencji, zaś przekroczenie jej granic, skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Z tego punktu widzenia przekroczeniem upoważnienia zawartego w art. 8 ust. 1 ustawy było uregulowanie w § 5 ust. 7 i 8, § 6 i § 7 uchwały:

- zasad postępowania z wnioskami po dokonaniu naborze,
- zastrzeżenia o braku roszczenia o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego,

- zasad przeznaczania dodatkowych lokali mieszkalnych,
- przesłanek przesądających o wykreśleniu z listy najemców oraz jego skutków.

Norma kompetencyjna zawarta w art. 8 ust. 1 ustawy nie zawiera bowiem upoważnienia dla organu stanowiącego do regulowania – kwestii związanych z etapem następującym po akcie naboru wniosków i sporządzeniu listy najemców. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miejską przy podejmowaniu ww. uchwały traktowane jest jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

W ocenie organu nadzoru z kolei przepis § 5 ust. 1 uchwały narusza art. 8 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP z powodu nieokreśloności prawa. Zgodnie z tym przepisem uchwały:

1. Złożone wnioski podlegają ocenie formalnej pod kompletności i poprawności złożonego wniosku i spełnienia kryteriów, których niespełnienie powoduje odrzucenie wniosku.

Z przytoczonego brzmienia przepisu wynika, że zawiera on w swej treści błąd gramatyczny, powodujący pozbawienie go logicznego sensu, a tym samym poprawnej treści normatywnej. Ponadto przyjęcie tym przepisem rygoru: odrzucenia wniosku powoduje sprzeczność ze skutkiem przewidzianym w § 3 ust. 4 uchwały, zgodnie z którym: *4. W przypadku braków formalnych wniosku, wnioskodawca zostanie wezwany do ich uzupełnienia, w terminie 7 dni. Wniosek nieuzupełniony w terminie pozostawia się bez rozpoznania.* Oba przepisy uchwały dotyczą oceny formalnej wniosku – jednakże każdy z nich przewiduje inne następstwa prawne związane z zaistnieniem braków formalnych wniosku, co w świetle art. 2 Konstytucji RP należy uznać za niedopuszczalne.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Z uwagi na to, że normy danego aktu prawnego rodzą określone skutki w sferze prawnej ich adresatów powinny one być sformułowane w taki sposób, aby nie powodowały żadnych trudności interpretacyjnych. Wprowadzenie przez Radę Miejską w Radlinie normy prawnej zawierającej w swej treści błąd językowy oraz sprzeczność z równorzędnym przepisem uchwały powoduje wątpliwości interpretacyjne i w konsekwencji tego trudności z jej wykonaniem. W ocenie organu nadzoru przepis ten powodu swej nieokreśloności w sposób istotny narusza prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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; 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 S.0007.064.2023 Rady Miejskiej w Radlinie z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji mieszkaniowej realizowanej przy ul. Wiosny Ludów w Radlinie 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 – istotnie narusza prawo, to jest: art. 8 ust. 1 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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