



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 października 2023 r.

Poz. 7517

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1011.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 września 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 LXXII/920/2023 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Zasad przeprowadzania w Gminie Czeladź naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu mieszkalnego, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji dla mieszkań budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat”, 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 1351 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2023 r. Rada Miejska Czeladzi przyjęła uchwałę Nr LXXII/920/2023 w sprawie przyjęcia „Zasad przeprowadzania w Gminie Czeladź naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu mieszkalnego, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji dla mieszkań budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat”, 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 30 sierpnia 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.

Należy również wskazać, że zgodnie z 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.*

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 kompetencję 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 § 8 załącznika do uchwały (*Zasady przeprowadzania w Gminie Czeladź naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu mieszkalnego, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji dla mieszkań budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat – dalej jako „załącznik”*) nie wypełnia prawidłowo upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Zgodnie z treścią ww. § 8 załącznika do uchwały – *Ustala się kryterium pierwszeństwa, jakim jest posiadanie przez wnioskodawcę wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe oraz pierwszeństwo dla osób posiadających aktualną umowę najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy.*

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że posiadanie przez wnioskodawcę wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe to kryterium pierwszeństwa ustalone przez ustawodawcę jako obowiązkowe w przywołanym powyżej art. 7a ustawy – 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 w § 9 ust. 1 załącznika do uchwały. Jednakże Rada nie ustaliła wartości punktowej dla kryterium pierwszeństwa uwzględniającego posiadanie przez wnioskodawcę aktualnej umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy (§ 8 *in fine* załącznika do uchwały). Wartość

ta jest niezbędna do przeprowadzenia oceny punktowej wniosków o zawarcie umowy najmu lub podnajmu mieszkań, a następnie do sporządzenia listy najemców poprzez uszeregowanie otrzymanych w ramach naboru wniosków w kolejności od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów.

Należy wyraźnie podkreślić, że ustawodawca wymaga, aby Rada określiła zasady przeprowadzania oceny punktowej zarówno dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a ustawy, jak i dla wszystkich dodatkowych kryteriów pierwszeństwa (wybranych spośród tych ustalonych w art. 8 ust. 2 ustawy oraz własnych – określonych na podstawie art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy).

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy, gdyż dla omawianego powyżej kryterium pierwszeństwa nie określiła wartości punktowej, co oznacza, że nie można poddać go ocenie punktowej zgodnie z zasadami określonymi w niniejszej uchwale.

Powyższe naruszenie stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Ponadto, w przekonaniu organu nadzoru, Rada nie zrealizowała również upoważnienia z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy. Przepisem § 12 załącznika do uchwały podjęto próbę ustalenia maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy, wskazując, że *maksymalna wysokość obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu stanowi 12-krotność miesięcznego czynszu za dany lokal*. 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 § 13 -15 załącznika do uchwały (*Przepisy końcowe*) 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. Ten sam zarzut należy postawić również przepisowi § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, jako że dotyczy on uzupełniania listy najemców po rezygnacji wnioskodawcy, który został już umieszczony na tej liście.

Jak to już wyżej wyjaśniono, 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 § 10 pkt 7 załącznika do uchwały wskazano wśród oświadczeń potwierdzających spełnienie przez wnioskodawcę lub osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania dodatkowych kryteriów pierwszeństwa *oświadczenia o posiadaniu książeczki mieszkaniowej wystawionej do dnia 23 października 1990 roku, która stanowi imienny dowód posiadania przez wnioskodawcę wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe*, choć – jak to wyżej wskazano – kryterium posiadania ww. wkładu oszczędnościowego jest ustawowym kryterium pierwszeństwa – a nie kryterium dodatkowym. W konsekwencji, jako wadliwe należy uznać również odesłanie we wprowadzeniu do wyliczenia w § 10 załącznika do uchwały do *dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w § 9*, mimo że w § 9 ust. 1 załącznika mowa jest właśnie o ww. kryterium ustawowym (obowiązkowym).

Omawiane 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. 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXII/920/2023 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 28 sierpnia 2023 r. w sprawie przyjęcia „Zasad przeprowadzania w Gminie Czeladź naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu mieszkalnego, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji dla mieszkań

budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat” – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy