



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 8722

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII. 4131.1.1118.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 listopada 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 LXIV/321/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 25 października 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXX/158/2021 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 26 maja 2021r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Chełm Śląski, w części określonej w § 1 pkt 2 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 3 uchwały pierwotnej w zakresie sformułowania „o 10%” zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 725), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2023 r. Rada Gminy Chełm Śląski przyjęła uchwałę Nr LXIV/321/2023 w sprawie zmiany Uchwały Nr XXX/158/2021 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 26 maja 2021r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Chełm Śląski, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2023 r.

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

Zgodnie z przepisem 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, jak wynika z treści przepisu art. 21 ust. 3 ustawy: *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.

Analiza treści art. 21 ust. 3 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy (tu: radzie gminy), ustawodawca wyznaczył granice tego upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które winny być w zasadach ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane zasady obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

Organ nadzoru ponownie 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 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. 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.*

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 pkt 2 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 3 uchwały pierwotnej istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1 ustawy. W powyższej regulacji uchwały Rada postanowiła, co następuje:

§ 1. W Uchwale Nr XXX/158/2021 Rady Gminy w Chełmie Śląskim z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Chełm Śląski wprowadza się następujące zmiany:

2) § 3 otrzymuje brzmienie:

„Najemcy lokali stanowiących własność Gminy Chełm Śląski mogą ubiegać się o obniżenie o 10% stawki czynszu jeżeli dochód gospodarstwa domowego w przeliczeniu na jednego członka tego gospodarstwa nie przekracza:

1) w gospodarstwie jednoosobowym 50% kwoty najniższej emerytury brutto,

2) w gospodarstwie wieloosobowym 30% kwoty najniższej emerytury brutto”.

Powołany przepis § 3 uchwały w zakresie sformułowania „o 10%”, zawartego we wprowadzeniu do wyliczenia, wykracza poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 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. Zatem kompetencja rady gminy wynikająca z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy w zakresie wysokości czynszu, ogranicza się do określenia w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali, wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą

zastosowanie obniżek czynszu. Natomiast wysokość obniżki czynszu, w oparciu o wysokość dochodu gospodarstwa domowego wskazaną w uchwale, określa organ wykonawczy stosownie do art. 7 ust. 2 ustawy. Zgodnie z treścią z art. 7 ust. 2 ww. ustawy, właściciele, o których mowa w ust. 1 (czyli właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego), z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4 (który dotyczy stawki czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu), mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy.

Ponadto, Rada Gminy, regulując powyższe kwestie związane z obniżeniem stawki czynszu, bezpośrednio zaingerowała w treść stosunków cywilnoprawnych. Obniżenie czynszu wynajmowanego lokalu należy do sfery wykonawczej, co oznacza, że wójt gminy, będący organem uprawnionym do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych – w drodze umów cywilnoprawnych - pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną – czyli najemcą. Tym samym Rada Gminy nie mogła określić w niniejszej uchwale wysokości obniżki czynszu jak to uczyniła w treści § 3 uchwały w sprawie z określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Chełm Śląski.

Dodatkowego podkreślenia wymaga, że również ustawa o ochronie praw lokatorów (...) wskazuje wprost w treści art. 8 pkt 1, że w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego stawki czynszu ustala organ wykonawczy tej jednostki, czyli w przedmiotowej sprawie – Wójt.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane uchybienie 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).

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 LXIV/321/2023 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 25 października 2023 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XXX/158/2021 Rady Gminy Chełm Śląski z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Chełm Śląski, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz