



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 listopada 2023 r.

Poz. 8725

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1126.2023 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 0007.XL.424.2023 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 25 października 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Węgierska Górka, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 4, 5 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 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 października 2023 r. Rada Węgierska Górka podjęła uchwałę Nr 0007.XL.424.2023 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Węgierska Górka, dalej jako „uchwała”. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Węgierska Górka (dalej jako „Zasady”) zawarte zostały w załączniku do uchwały. Został on wadliwie oznaczony jako „Załącznik Nr 1” do uchwały, jako że nie posiada ona innych załączników. Załączniki Nr 1-4 stanowią bowiem załączniki do Zasad.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

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

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy, która 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.

Natomiast 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.

Dalej w art. 21 ust. 3 ustawy wskazano, że 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).

Treść cytowanych powyżej przepisów wskazuje, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna w sposób całościowy i szczegółowy regulować wskazane w powyższym przepisie kwestie, dostosowując je do zindywidualizowanych potrzeb społeczności lokalnej, której dotyczy. Nadto jest to katalog otwarty, zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może w uchwale zawrzeć dodatkowe regulacje i zagadnienia związane z najmem, z zastrzeżeniem jednak, że muszą być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i powszechnie obowiązującymi przepisami rangi ustawowej zawierającymi delegację do podjęcia takiej uchwały. Należy także wskazać, że przedmiotowa uchwała niewątpliwie stanowi akt prawa miejscowego, zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizując przysługujące mu kompetencje prawodawcze ma obowiązek działać w granicach i na podstawie prawa uwzględniając ściśle wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Stosownie do treści art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Nadto w świetle art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem za niedopuszczalne i stanowiące istotne naruszenie prawa należy uznać przekroczenie przez organ stanowiący przysługujących mu kompetencji lub ich niewypełnienie przy procesie podejmowania uchwał, co skutkuje ich nieważnością. Do wad istotnych skutkujących nieważnością uchwał można zaliczyć m.in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do ich podjęcia, czy regulujących procedurę ich podejmowania, brak podstawy prawnej do podejmowania uchwały, a także naruszenie przepisów prawa ustrojowego lub materialnego przez wadliwą ich wykładnię.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Gminy nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 ustawy, to jest nie określiła prawidłowo:

- warunków dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy pomiędzy najemcami a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach (pkt 4),

- sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali (pkt 5).

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie określa w sposób prawidłowy sposobu poddania trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej (art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy). W zakresie uregulowania tej materii Rada postanowiła w § 7 ust. 5 Zasad, iż: *5. Raport, o którym mowa w ust. 5, wywiesza się na okres 30 dni na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Węgierska Górka oraz publikuje się w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Węgierska Górka.*

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wadliwą konstrukcję ww. przepisu – zawiera on bowiem odesłanie „do siebie samego”, tj. do § 7 ust. 5. Ponadto, żaden inny przepis Zasad nie odnosi się do raportu, o którym w nim mowa. Nie można więc również uznać, że Rada omyłkowo oznaczyła przepis, do którego zamierzała odesłać.

Przede wszystkim jednak leży w tym miejscu wskazać że – zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy – rada gminy powinna uregulować w treści Zasad kwestie poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Istotą tej kontroli jest zagwarantowanie możliwości faktycznego i niezależnego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane wybory i decyzje. Dodatkowo, należy wskazać, że kontrola społeczna musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego. Zacytowany przepis zawarty został w Rozdziale 6 Zasad, który – zgodnie z jego tytułem – powinien regulować m.in. te właśnie kwestie. Brak regulacji określającej jaki to raport zostaje wywieszony na tablicy ogłoszeń, co obejmuje ten raport oraz kto go sporządza i z jaką częstotliwością, sprawia, że nie zostanie zagwarantowane faktyczne oddziaływanie czynnika społecznego w sprawowaniu kontroli, gdyż nie wiadomo co podlega kontroli społecznej. Kontrola ta jest więc iluzoryczna.

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, rada w uchwale ma określić sposób poddawania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Z powyższego wynika, że kontroli społecznej mają być poddane jedynie te czynności, które składają się na tryb postępowania. W związku z tym kontrola przybrać powinna charakter formalny, a nie merytoryczny. Kontrola takiego trybu będzie więc sprowadzała się do weryfikacji tego, czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Przykładowo można wskazać, że ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie. W tym miejscu należy podkreślić, że kontrola jest instrumentem prawnym nie zawierającym cech władczego oddziaływania, wkraczania w działalność podmiotów kontrolowanych w celu korygowania tej działalności. Kontrolą jest ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z oceną stanu istniejącego, a więc zastanego. Polega ona na sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu, zaś jej treścią jest przede wszystkim: obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu; ocena tej działalności lub stanu prowadząca do stwierdzenia, że są one prawidłowe lub nieprawidłowe; diagnoza co do przyczyn ewentualnych nieprawidłowości; sformułowanie wniosków odnośnie do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości i wytycznych prowadzących do zmiany nieprawidłowego postępowania kontrolowanego podmiotu.

W opinii organu nadzoru Rada Gminy w sposób niewystarczający uregulowała również warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy pomiędzy najemcami a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach.

W § 6 Zasad, odnoszącym się do kwestii zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należącymi do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach, jest mowa jedynie o zamianie lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Nie odnosi się on natomiast, pomimo prawidłowego brzmienia tytułu Rozdziału 5 Zasad, do sytuacji, w której umowa zamiany zostaje zawarta pomiędzy najemcą lokalu należącego do gminnego zasobu a osobą zajmującą lokal w innym zasobie. Zdaniem organu nadzoru § 6 Zasad powinien regulować tę kwestię w sposób wyraźny, tak by potencjalny najemca zainteresowany zawarciem takiej umowy wiedział kiedy i na jakich zasadach jest to możliwe.

Podobne zastrzeżenia należy odnieść do § 10 Zasad, w którym postanowiono o warunkach, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu:

1. Warunki, które winien spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych muszą pozwolić na swobodną możliwość wykonywania wszystkich czynności, które są dla nich niezbędne w trakcie

korzystania z lokalu, a w szczególności dostępu do lokalu, poruszania się po nim oraz korzystania z łazienki i kuchni.

2. Lokale, o których mowa w ust. 1, winny spełniać wymogi określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1225).

W opinii organu nadzoru, żaden z warunków wskazanych w tym przepisie nie jest na tyle konkretny, by dało się z niego wyprowadzić normę spełniającą konstytucyjny wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa. W szczególności nie spełnia tego wymogu § 10 ust. 2 Zasad, gdzie odwołano się do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r., w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225). Skoro art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy stanowi o konieczności uwzględnienia w uchwale rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności, to w celu prawidłowego wypełnienia tego elementu delegacji Rada powinna wpisać do uchwały konkretne, dające się określić wymogi, takie jak np. odległość od windy.

Brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji. Jak słusznie stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, OTK): *przepisy prawa powszechnie obowiązującego muszą być sformułowane 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.*

W opinii organu nadzoru uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które wpływają na ocenę jej legalności.

Wskazać należy, że poza upoważnienie wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy wykraczają regulacje załączników do Zasad, w których Rada Gminy ustanowiła odpowiednio: wzór wniosku, do którego złożenia zobowiązana jest osoba pełnoletnia ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub najem socjalny lokalu (Załącznik nr 1), wzór deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego (Załącznik nr 2), wzór oświadczenia o stanie majątkowym (Załącznik nr 3) oraz wzór oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości (Załącznik nr 4). Stanowienie ww. wzorów, nie mieści się w zakresie kompetencji organu stanowiącego do określania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jest to materia związana z wykonywaniem uchwały i należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego gminy. Wynika to z treści art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że: „Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”. Jednocześnie wskazać należy, że art. 21b ust. 3 i art. 21c ust. 2 ustawy regulują kwestię wzoru oświadczenia o stanie majątkowym oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że w Załączniku nr 1 do Zasad Rada Gminy zamieściła element wniosku sprzeczny z postanowieniami ustawy, a mianowicie oświadczenie o treści:

VI. Świadomy/a odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (art.233 § 1 kk) potwierdzam/y wiarygodność przedstawionych w niniejszym wniosku danych i informacji.

Powyższe oświadczenie potwierdzam własnoręcznym podpisem. Węgierska Górka, dnia.....

Dokonując oceny legalności powyższego postanowienia, wskazania wymaga, że w myśl art. 21b ust. 1 ustawy *Osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. W deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczeniu o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego uwzględnia się osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania tych dokumentów. Zgodnie natomiast z ust. 5 tego przepisu Deklarację, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenia, o których mowa w ust. 1 i 4, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W deklaracji i oświadczeniach zamieszcza się klauzulę w brzmieniu: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za*

złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Co ma zasadnicze znaczenie w niniejszej sprawie, prawodawca nie zastrzegł w ustawie, aby osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego składała we wniosku o jego przyznanie oświadczenie, zawierające wszystkie istotne dla jej sytuacji prawnej dane – pod rygorem odpowiedzialności karnej. Rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń dotyczy jedynie dokumentów, o których mowa w art. 21b ust. 5 ustawy. Wykluczone jest zatem żądanie od wnioskodawcy złożenia takiego oświadczenia we wniosku o najem lokalu mieszkalnego, jak uczyniła to Rada Gminy Węgierka Górka.

Wskazania dodatkowo wymaga, że w Załączniku nr 3 do Zasad (Oświadczenie o stanie majątkowym) oraz w Załączniku nr 4 do Zasad (Oświadczenie) Rada zawarła klauzulę o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia, jednakże dokonała modyfikacji tej klauzuli. Prawidłową treść klauzuli zawiera art. 21b ust. 5 ustawy i Rada Gminy nie ma uprawnień do dokonywania modyfikacji tej treści poprzez wprowadzenie odniesień do art. 233 § 6 i art. 233 § 1 Kodeksu karnego.

Powyżej opisane uchybienie 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 0007.XL.424.2023 Rady Gminy Węgierska Górka z dnia 25 października 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Węgierska Górka – 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