



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 marca 2023 r.

Poz. 2363

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.269.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/511/2023 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ogrodzieniec, w całości, jako sprzecznej z art. 2 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1, 3, 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 2022 r. poz. 172 ze zm.), dalej jako „ustawa” oraz § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 lutego 2023 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu podjęła uchwałę Nr LIII/511/2023 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ogrodzieniec, dalej jako „uchwała”. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 10 lutego 2023 r.

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 Miejska w Ogrodzieńcu nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 ustawy, to jest nie określiła:

- wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony (pkt 1),

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

- warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (ust. 6a),

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

Ponadto Rada nie określiła w sposób prawidłowy wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem socjalny lokalu (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy) oraz sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali (art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy).

Organ nadzoru przede wszystkim zauważa, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego została znowelizowana na mocy 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 z późn. zm.), która weszła w życie 21 kwietnia 2019 r.

Konsekwencją tej zmiany jest likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych. W aktualnym stanie prawnym ustawodawca zrezygnował zatem ze stosowania pojęcia „lokal socjalny” i konieczności wydzielania tych lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Obecnie stosowanie najmu socjalnego polega na tym, że gmina może każdy lokal spełniający wymogi ustawowe wynająć lub podnająć w ramach najmu socjalnego.

Aktualna treść art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy nie uwzględnia więc podziału gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne, jak to miało miejsce dotychczas (podział na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne). Jak przedstawiono wyżej, zastosowanie w ocenianej uchwale pojęcia lokali socjalnych, jako wyodrębnionej części mieszkaniowego zasobu gminy nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych, a zatem wskazania lokali socjalnych dokonano z istotnym naruszeniem prawa. Należy podkreślić, że pomimo otwartego katalogu elementów uchwały w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, rada nie posiada kompetencji do wprowadzania do ww. uchwały podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne, ze względu na brak podstaw prawnych do używania tego pojęcia.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada nie uwzględniła prawidłowo dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i nie określiła w uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony.

Ponadto Rada wprawdzie przyjęła regulacje § 2 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym: *Oddanie w najem lub podnajem lokalu socjalnego może nastąpić na rzecz osób, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy nie przekracza kwoty: – 125% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, – 100% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym*, jednakże przepisy uchwały nie regulują prawidłowo materii określonej w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, albowiem Rada odwołuje się do średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy zamiast „dochodu gospodarstwa domowego”, jak wymaga tego ustawodawca.

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 § 6 ust. 3 uchwały, iż *Organem kontroli społecznej w zakresie zasad gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, jest Społeczna Komisja ds. Przydziału i Zamiany Mieszkań, która pełni funkcję organu opiniującego i doradczego. Wnioski o najem lokali będą opiniowane przez Komisję, która po dokonaniu ich analizy kwalifikuje je pozytywnie lub negatywnie*. Jednocześnie, w zakresie dotyczącym przedmiotowej Komisji, bezpośrednio za ww. ustępem w czterech dodatkowych punktach Rada dodatkowo określiła, że:

1) *Społeczną Komisję ds. Przydziału i Zamiany Mieszkań powołuje i odwołuje Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec.*

2) *W skład Społecznej Komisji ds. Przydziału i Zamiany Mieszkań wchodzi: przedstawiciel administratora zasobu komunalnego, przedstawiciel Urzędu Miasta i Gminy merytorycznie związany z tematem mieszkań, pracownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, przedstawiciele Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu.*

3) *Posiedzenia Komisji odbywają się w zależności od potrzeb oraz ilości złożonych podań i wniosków mieszkańców w sprawach mieszkaniowych.*

4) *O wynajęciu lokalu z umową na czas nieoznaczony, lokalu socjalnego i lokalu zamiennego decyduje Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec.*

Należy w tym miejscu wskazać na istotę wynikającą z brzmienia obowiązkowej zasady sformułowanej w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, jaką powinna z woli ustawodawcy uregulować rada gminy, czyli poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, gdzie istotą 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. Dlatego też scedowanie przez Radę Miejską na Burmistrza Miasta i Gminy Ogrodzieniec (tj. organ rozpatrujący wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania Społecznej Komisji ds. Przydziału i Zamiany Mieszkań oraz określenia jej składu osobowego powoduje, że nie będzie zapewniona gwarancja faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w sprawowaniu kontroli.

Wskazana wyżej Komisja ma bowiem sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy (tu: Burmistrzem) w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Biorąc zatem pod uwagę, że organ wykonawczy gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym, nie można uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Z racji kompetencji Burmistrza, jako organu, który w tym konkretnym przypadku podejmuje decyzję o przydziale lokalu, takie regulacje uchwały budzą duże wątpliwości, chociażby z tej przyczyny, iż to właśnie komisja społeczna ma sprawować kontrolę nad organem wykonawczym w ww. zakresie.

Społeczna Komisja w takim kształcie i z takimi uprawnieniami, jak określa to przedmiotowa uchwała, posiada kompetencje organu wykonawczego, w tym przypadku Burmistrza Miasta i Gminy Ogrodzieniec. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że Społeczna Komisja ds. Przydziału i Zamiany Mieszkań nie może być wyposażona w żadne kompetencje rozstrzygające w procesie wynajmowania lokali mieszkalnych.

Należy uznać, że niedopuszczalnym jest, aby Komisja taka, w której skład wchodzi: *przedstawiciel administratora zasobu komunalnego, przedstawiciel Urzędu Miasta i Gminy merytorycznie związany z tematem mieszkań, pracownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, przedstawiciele Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu*, miała dostęp do danych wrażliwych podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania. Tymczasem, nie każda osoba może mieć dostęp do wskazanych danych. W skład komisji będą wchodziły podmioty zewnętrzne w stosunku do struktur organizacyjnych Urzędu Gminy, natomiast takie podmioty nie mogą mieć dostępu do danych wrażliwych osób ubiegających się o najem lokalu mieszkalnego lub najem socjalny lokalu.

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, rada w uchwale ma określić sposób poddawania kontroli społecznej wyłącznie 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. Kontrola jest zatem pozbawiona władczej i wiążącej ingerencji, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany.

Organ nadzoru również wskazuje, że Społeczna Komisja ds. Przydziału i Zamiany Mieszkań nie powinna brać udziału w procesie przydziału lokali mieszkalnych wnioskodawcom, gdyż nie będzie to stanowić elementu kontroli społecznej.

Z treści § 6 ust. 3 uchwały wynika, że Komisja opiniuje każdy wniosek złożony przez osobę ubiegającą się o najem lokalu. Tym samym *de facto* Komisja będzie miała rolę opiniodawczą w trakcie trwającego

postępowania o przydział lokalu, co zdaniem organu nadzoru należy uznać za niedopuszczalne. W konsekwencji na podstawie treści przedmiotowej uchwały, nie można jednoznacznie ustalić, jak będzie wyglądał sposób poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje uchwały dotyczące zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy nie wypełniają delegacji ustawowej. W myśl przepisu § 7 uchwały: *Z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub pozostały w lokalu w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy może być zawarta umowa najmu, jeżeli spełniają kryteria dochodowe określone w § 2 ust. 1 i zamieszkują w tym lokalu nie krócej niż 5 lat.*

Zasady wynajmowania lokali powinny być tak skonstruowane, aby ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu. W ocenie organu nadzoru, w uchwale wprowadzone zostały pozaustawowe przesłanki ubiegania się o najem lokalu – wymóg zamieszkiwania w lokalu nie krócej niż 5 lat. Rada określiła w tym przypadku dodatkowe przesłanki podmiotowe uprawniające do wynajmowania lokali mieszkalnych. Brak było do tego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, który przewiduje uprawnienie rady gminy do określenia wyłącznie zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, a zatem do określenia reguł, procedur postępowania w takiej sytuacji. Z określeniem takich zasad nie jest zaś tożsame ustalenie w § 7 uchwały kryteriów podmiotowych dla osób mogących ubiegać się o przydział lokalu w przypadku opuszczenia lokalu przez najemcę lub w razie jego śmierci (vide: wyrok WSA W Łodzi z dnia 28 marca 2018 r. sygn. akt III SA/Łd 86/18; wyrok WSA W Lublinie z dnia 20 października 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 412/11; wyrok WSA w Opolu z dnia 18 października 2007 r., sygn. akt II SA/Op 330/07).

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała również, że Rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji art. 21 ust. 3b ustawy, zgodnie z którym 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. W § 8 uchwały Rada podjęła próbę uregulowania „Kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m²”. Rada postanowiła, że *lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² podlegają wynajmowi osobom wyłonionym w drodze przetargu na wysokość czynszu (ust. 1) oraz wskazała, że zasady i tryb przeprowadzania przetargu oraz cenę wywoławczą ustala Burmistrz Miasta i Gminy Ogrodzieniec (ust. 2).* Zdaniem organu nadzoru taka regulacja nie jest określeniem kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², ale *de facto* uregulowaniem sposobu ustalania wysokości czynszu. Treść § 8 uchwały nie wypełnia więc delegacji ustawowej określonej przepisem art. 21 ust. 3b ustawy.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie zawarte w § 9 ust. 1 uchwały, w którym Rada postanowiła, że: „Wolny lokal, który ze względu na stopień zużycia elementów budowlanych i urządzeń technicznych kwalifikuje się do wykonania gruntownego remontu, może być przekazany do remontu na cele mieszkaniowe osobom z listy oczekujących na przydział lokalu, które wykonają remont zgodnie z obowiązującymi przepisami, na podstawie umowy zawartej z gminą, określającej zakres i sposób wykonanych prac.”. Odnosząc się do powyższego organ nadzoru wskazuje, że w ramach kompetencji do podjęcia przedmiotowej uchwały określającej zasady wynajmowania lokali, brak jest podstawy prawnej dla Rady do określenia warunków, jakie musi spełnić najemca chcący wynająć lokal. Rada może jedynie określić kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu.

Po drugie, uchwalone przez Radę przepisy dotyczące lokali kwalifikujących się do remontów wykonywanych przez przyszłych najemców we własnym zakresie stanowią istotne naruszenie przepisów ustawy. W odniesieniu do publicznego zasobu mieszkaniowego obowiązki wynajmującego i najemcy określone są w art. 6a-6e ustawy i niedozwolone jest ich modyfikowanie w drodze uchwały Rady. Kwestionowane zapisy uchwały mogą prowadzić do braku realizacji zadań, o których mowa w art. 4 tej ustawy.

Ustawa określa krąg podmiotów, którym przysługuje prawo do ubiegania się o lokal z mieszkaniowego zasobu gminy i upoważnia organ stanowiący gminy do wyznaczenia bardziej szczegółowych reguł umożliwiających zaspokojenie w pierwszej kolejności potrzeb tych spośród osób spełniających kryteria

ustawowe, które najbardziej tej pomocy potrzebują. Uchwała stwarza ryzyko wyłączenia członków wspólnoty, którzy nie spełniają wymogów do uzyskania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, ale mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i spełniają kryterium dochodowe, lecz nie są w stanie pokryć kosztu remontu (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, IV SA/Wr 690/12). W konsekwencji uchwała wprowadza stan, w którym szanse na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy będą miały osoby, które są w stanie sfinansować remont lokalu, co w ocenie organu nadzoru jest niezgodne z intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 4 ustawy. Skoro bowiem uprawnionymi do wynajęcia lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy są osoby o niskich dochodach, to tym samym mało prawdopodobne jest by stać je było na wykonanie remontu lokalu na własny koszt (por. orzeczenia NSA: sygn. akt I OSK 82/08 z 15 kwietnia 2008 r. i sygn. akt OSK 883/04 z 17 listopada 2004 r.). Także do tej kwestii odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 9 czerwca 2011 r. IV SA/Wr 210/11 podkreślając, że: „w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6a-6e są bezwzględnie wiążące, a tylko w odniesieniu do pozostałych zasobów może obowiązywać odmienna regulacja umowna. Innymi słowy w ustawie uregulowano w sposób wyczerpujący, na kim spoczywa obowiązek dokonania remontów i w jaki sposób obowiązki ustawowe mogą być przez strony stosunku najmu modyfikowane. Z ustawy wprost wynika, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy należą do publicznego zasobu mieszkaniowego, zatem strony nie mogą w umowie ustalać odmiennie praw i obowiązków wymienionych w art. 6a-6e ustawy, a tym bardziej nie można tego czynić w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego”.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które stanowią istotne naruszenie prawa. W § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały, w którym Rada ustaliła, iż *pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego (powinno być: umowy najmu socjalnego lokalu) przysługuje m.in. osobom, które mają zobowiązanie do opuszczenia zajmowanego dotychczas lokalu, jeżeli sąd w wyroku eksmisyjnym przyznał im prawo do lokalu socjalnego*, co należy uznać za nieprawidłowe. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt: I OSK 732/10, „art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy charakter przepisu szczególnego, wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Gmina nie może zatem ustalać, w tym zakresie pierwszeństwa, przyznając określonym przez siebie podmiotom uprawnienia do realizacji wyroku z wyprzedzeniem innych osób, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej”.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała również, że Rada Miejska w Ogrodzieńcu podejmując przedmiotową uchwałę w § 2 ust. 3, ust. 4 i ust. 5 [powinno być § 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5]) w sposób nieuprawniony stworzyła własną definicję pojęcia „dochód”, „najniższa emerytura” i „dochód z gospodarstwa rolnego”. Należy zauważyć, że ustawodawca określił już co należy rozumieć pod pojęciem „dochód” w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 z późn. zm.), „najniższa emerytura” w art. 94 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291 z późn. zm.), a „dochód z gospodarstwa rolnego” w art. 3 ust. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Tworzenie przez Radę Miejską nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie, jest niedopuszczalne, bowiem zgodnie z treścią § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Dodatkowo w § 1 ust. 2 (prawidłowo powinien to być ust. 3) uregulowano, że *„Na lokale socjalne przeznaczają się lokale nadające się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, które przysługują osobom wymienionym w § 4 ust. 2 uchwały i które nie zostały wynajęte w innym trybie”*, przy czym organ nadzoru zauważa, że ustawodawca zrezygnował z pojęcia „lokal socjalny” i w art. 22 ustawy posługuje się pojęciem „najmu socjalnego lokalu”, o czym była mowa już wyżej. Zastosowane w § 1 ust. 2 uchwały pojęcie „lokalu socjalnego” nie znajduje oparcia w obowiązującym brzmieniu przepisów ustawowych i stanowi istotne naruszenie prawa.

Podkreślić należy, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu, bez potrzeby powielania w jej treści postanowień ustawowych. Ponadto z określonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dla organów władzy publicznej nakaz, by przestrzegały one zasad poprawnej legislacji. Zasady poprawnej legislacji odnoszą się zarówno do przestrzegania właściwego trybu stanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, jak i zasad ich redagowania. Jako źródło powszechnie obowiązującego prawa akt prawa miejscowego zawierać powinien przepisy prawa zawierające normy powszechne, generalne, abstrakcyjne, a więc zdaniokształtne wypowiedzi językowe o charakterze normotwórczym. Przy formułowaniu postanowień aktów prawa miejscowego organy jednostek samorządu terytorialnego winny mieć na względzie zasady techniki prawodawczej ustanowione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w tej sprawie.

Tymczasem, uchwała ta zawiera uchybienia redakcyjne i nieprawidłowy sposób oznaczania jednostek redakcyjnych w jej treści. Odnosząc się do oznaczeń zastosowanych w § 1 uchwały, organ nadzoru zauważa, że pominięto oznaczenie jednego z ustępów w brzmieniu: „*Uchwała reguluje zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ogrodzieniec*”. Wskazana treść powinna zostać oznaczona jako ustęp pierwszy w § 1 uchwały, ustęp oznaczony w uchwale jako 1 zostałby oznaczony jako ust. 2 i kolejne powinny stanowić kontynuację numeracji ustępów.

Wyliczenie zawarte w § 2 i § 3 uchwały winno być ujęte w punkty i oznaczone cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony – „1)”. Punkty, z wyjątkiem ostatniego, powinny być zakończone średnikiem. Tym samym jednostkę redakcyjną, która powinna być punktem w uchwale oznaczono błędnie jako ustęp. Zgodnie z § 56 i § 57 ust. 3 w zw. z § 143 Zasad techniki prawodawczej w przepisie zawierającym wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty, a punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony; każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką. Z kolei z treści § 57 ust. 2 wynika, że ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego artykułu, a przy powoływaniu – skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyframi arabskimi bez kropki.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w treści uchwały w § 6 pomiędzy ustępami 3 i 4 zawarto regulacje dotyczące zasad i trybu działania Społecznej Komisji ds. Przydziału i Zamiany Mieszkań w punktach od 1 do 4 bez jakiegokolwiek treści wprowadzającej. Takie działanie dowodzi temu, że Rada nie przestrzega reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41).

Wskazać należy również, że w § 5 uchwały Rada Miejska w ramach tego samego paragrafu w ust. 1 i ust. 2 posługuje się zamiennie pojęciami „zmiany” i „zamiany”. Organ nadzoru zaznacza, że przyjęte w uchwale regulacje powinny być wewnętrznie spójne w ramach tego samego aktu prawnego, a zwłaszcza tego samego paragrafu oraz odpowiadać regulacjom zawartym w ustawie. niespójności terminologiczne wewnątrz tej samej uchwały, stanowią naruszenie prawa.

Organ nadzoru stwierdza, że § 10 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „*Traci moc uchwała Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu Nr XVIII/144/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ogrodzieniec zmieniona uchwałą Nr XX/157/2016 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 23 lutego 2016 roku w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu NR XVIII/144/2015 z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ogrodzieniec*” jest bezprzedmiotowy.

Ustawodawca art. 17 ustawy nowelizującej postanowił, że „*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*”. Uwzględniając powyższe organ nadzoru wskazuje, że ustawa nowelizująca została ogłoszona 20 kwietnia 2018 r. Przepis art. 2 tej ustawy wszedł w życie z dniem 21 kwietnia 2019 r., co oznacza, że uchwały o których mowa w art. 21 ustawy, podjęte przed dniem 21 kwietnia 2019 r., zachowały swą ważność do dnia 21 kwietnia 2021 r. Po upływie tego terminu uchwały utraciły swą moc obowiązującą. W niniejszej sprawie wskazana w § 10 ust. 1 uchwała Nr XVIII/144/2015 podjęta została w dniu 29 grudnia 2015 r., a więc została objęta dyspozycją art. 17 ustawy nowelizującej i utraciła swą moc obowiązującą 21 kwietnia 2021 r. A skoro tak, to w dniu podejmowania uchwały Nr LIII/511/2023, tj. w dniu 7 lutego

2023 r., Rada Miejska w Ogrodzieńcu nie była uprawniona do zawarcia w § 10 ust. 1 uchwały regulacji o utracie mocy obowiązującej uchwały, która utraciła ważność z mocy prawa.

Mając na uwadze powyżej szczegółowo wyartykułowane zastrzeżenia do podjętej uchwały, organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność rzetelnego, odpowiedzialnego sporządzania, przedkładania i uchwalania aktów prawnych, w kontekście bezwzględnie obowiązującej konstytucyjnej zasady działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, mając przy tym na uwadze obowiązujący porządek prawny. Ponadto postanowienia wynikające z art. 2 Konstytucji RP, rozumieć należy jako dyrektywę takiego tworzenia regulacji prawnej, by sytuacja prawna jednostki była czytelna i jednoznaczna, bowiem realizacja tego założenia daje obywatelowi szansę zrozumienia efektów działalności organu uchwałodawczego. Organ nadzoru prezentuje pogląd, iż każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów oraz tak, by ich treść była oczywista. Powyższa zasada przyzwoitej legislacji, znajduje więc oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/511/2023 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 7 lutego 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ogrodzieńciec – 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