



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 sierpnia 2023 r.

Poz. 6262

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.876.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 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 LVIII/1005/2023 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie: określenia zasad i kryteriów wynajmowania lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych przez osobę fizyczną z zasobu społecznej agencji najmu (SAN), w całości, jako sprzecznej z art. 22e ust. 1 w związku z art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 790 ze zm.), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 4 ust. 1 i 1a 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) oraz z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 lipca 2023 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej podjęła uchwałę Nr LVIII/1005/2023 w sprawie określenia zasad i kryteriów wynajmowania lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych przez osobę fizyczną z zasobu społecznej agencji najmu (SAN), dalej jako: „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 22e ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 lipca 2023 r.

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

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 1a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego:

1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

1a. Zadanie, o którym mowa w ust. 1, gmina może realizować za pośrednictwem społecznych agencji najmu, o których mowa w art. 22a ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

Zgodnie z art. 22a ust. 1 ustawy Społeczną agencją najmu jest podmiot prowadzący, w celu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli oraz

wynajmowaniu tych lokali lub tych budynków osobom fizycznym wskazanym przez gminę na zasadach określonych w niniejszym rozdziale. Jednocześnie art. 22b ust. 1 ustawy stanowi, że *Warunkiem prowadzenia przez SAN działalności, o której mowa w art. 22a ust. 1, na terenie gminy jest zawarcie przez tę gminę umowy z SAN, zwanej dalej "umową o współpracy", określającej co najmniej:*

- 1) liczbę lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych przeznaczonych do wynajęcia przez SAN osobom fizycznym wskazanym przez gminę, w tym liczbę tych lokali lub tych budynków przeznaczonych do wynajęcia osobom o specjalnych potrzebach mieszkaniowych, w szczególności osobom niepełnosprawnym lub osobom wychowującym co najmniej troje dzieci;*
- 2) zasady współfinansowania przez gminę działalności, o której mowa w art. 22a ust. 1;*
- 3) zasady sprawozdawczości, z uwzględnieniem obowiązków gminy, o których mowa w art. 22h;*
- 4) zasady podziału odpowiedzialności za nieuregulowane należności czynszowe najemcy względem SAN w przypadku zakończenia stosunku najmu;*
- 5) zasady kwalifikowania przez SAN osób fizycznych ubiegających się o zawarcie umowy najmu z SAN, o ile rada gminy dopuszcza taką możliwość.*

Z kolei zgodnie z art. 22e ust. 1 ustawy: *Rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:*

- 1) kryteria uprawniające osobę fizyczną do zawarcia z SAN umowy najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego;*
- 2) zasady ubiegania się osób fizycznych o zawarcie umowy najmu;*
- 3) kryteria, których spełnienie uprawnia dotychczasowego najemcę do zawarcia nowej umowy najmu;*
- 4) sposób weryfikacji spełnienia kryteriów, o których mowa w pkt 1 i 3.*

Ponadto art. 22e ust. 2 ustawy stanowi, że: *określając kryteria uprawniające do zawarcia umowy najmu, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, rada gminy dokonuje wyboru spośród kryteriów, o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1-4 i 6-13 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2021 r. poz. 2158 oraz z 2022 r. poz. 1561), lub wskazuje własne kryteria.*

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z art. 22f ust. 1 ustawy: *Umowę najmu SAN zawiera na czas oznaczony z osobą fizyczną wskazaną przez gminę, a w przypadku dopuszczenia przez radę gminy możliwości kwalifikowania przez SAN osób fizycznych do zawarcia umowy na podstawie art. 22b ust. 1 pkt 5 – umowę najmu SAN zawiera na czas oznaczony z osobą fizyczną wybraną w sposób określony w uchwale, o której mowa w art. 22e ust. 1. Ponadto art. 22f ust. 4 stanowi, że: W przypadku wygaśnięcia umowy najmu, na wniosek dotychczasowego najemcy spełniającego kryteria, o których mowa w art. 22e ust. 1 pkt 3, SAN zawiera z nim nową umowę najmu.*

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 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.

W ocenie organu nadzoru z treści powyższych przepisów wynika, że celem działalności społecznej agencji najmu jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Tym samym należy uznać, że adresatami uchwały podejmowanej na podstawie art. 22e ust. 1 ustawy są członkowie wspólnoty samorządowej gminy, której przedmiotowa uchwała dotyczy. Jak bowiem stanowi art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: *Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową.* W skład wspólnoty samorządową wchodzi zatem osoby fizyczne przebywające na terenie danej gminy z zamiarem stałego pobytu. W konsekwencji warunkiem skorzystania z możliwości ubiegania się o zawarcie ze

społeczną agencją najmu umowy najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego, jest aktualne zamieszkiwanie potencjalnego wnioskodawcy na terytorium gminy objętej regulacjami uchwały podjętej na podstawie art. 22e ust. 1 ustawy.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy należy wskazać, że z treści kwestionowanej uchwały nie wynika, że o zawarcie umowy najmu ze społeczną agencją najmu (dalej: SAN) mogą ubiegać się wyłącznie członkowie wspólnoty samorządowej Gminy Dąbrowa Górnicza. W § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej określiła kryteria uprawniające osobę fizyczną do zawarcia umowy najmu w sposób następujący: *O zawarcie umowy najmu może ubiegać się osoba fizyczna, jeżeli spełnia następujące kryteria:*

1) *Średni miesięczny dochód w gospodarstwie domowym wnioskodawcy osiągnięty w roku kalendarzowym poprzedzającym rok złożenia wniosku, nie jest wyższy niż limit dochodowy,*

2) *żadna osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego wnioskodawcy nie była w okresie ostatnich 2 lat przed złożeniem wniosku i nie jest właścicielem lokalu mieszkalnego lub jednorodzinnego budynku mieszkalnego na terytorium Polski, z którego może korzystać dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz w ciągu ostatnich 2 lat nie przysługiwało jej i nadal nie przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lub jest lokal mieszkalny, z którego może korzystać dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz w ciągu ostatnich 2 lat nie posiadała i obecnie nie posiada tytułu prawnego do nieruchomości, której zbycie lub z której pożytki dawały lub dają możliwość zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie.*

Ponadto w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. a-n uchwały Rada wprowadziła, niezależnie od kryteriów określonych w przywołanym wyżej ust. 1 pkt 1 tego przepisu, dodatkowe kryteria podlegające ocenie punktowej, spośród których wnioskodawca musi spełnić co najmniej jedno. Jako dodatkowe kryterium Rada zawarła, w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, fakt zamieszkiwania przez wnioskodawcę w Dąbrowie Górniczej, odpowiednio od 2 do 4 lat (5 punktów), od 5 lat do 7 lat (10 punktów) oraz od 8 lat i powyżej (15 punktów). Z powyższego wynika zatem, że fakt zamieszkiwania na terytorium Dąbrowy Górniczej stanowi jedynie dodatkowe, punktowane kryterium, którego zresztą wnioskodawca nie musi spełniać, jeżeli jednocześnie spełni którekolwiek inne kryterium wskazane w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały.

W konsekwencji należy uznać, że kwestionowana uchwała pozostaje sprzeczna z celem ustawy, który polegać ma na tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Tym samym podmiotami uprawnionymi na mocy uchwały winni być wyłącznie mieszkańcy Dąbrowy Górniczej, podczas gdy z treści kwestionowanego aktu nie wynika, aby fakt zamieszkiwania na terenie Gminy stanowił wymóg niezbędny zawarcia umowy z SAN. Rada nie zrealizowała zatem w sposób prawidłowy upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22e ust. 1 ustawy, nie precyzując, że osobami ubiegającymi się o zawarcie umowy z SAN mogą być wyłącznie mieszkańcy Gminy, a konsekwencji dopuszczając do ubiegania się o zawarcie umowy z SAN również osoby spoza wspólnoty samorządowej Gminy Dąbrowa Górnicza. Przepisami niniejszej uchwały związany jest również SAN, który, na mocy § 4 ust. 1 uchwały, odpowiedzialny jest za *nabór osób i rodzin objętych wsparciem w ramach zadania publicznego*, a więc obowiązany jest rozpatrzyć wnioski złożone przez osoby fizyczne ubiegające się o zawarcie umowy najmu, a następnie zawrzeć takie umowy z osobami wybranymi w oparciu o określone przez Radę Miejską kryteria. Przepisy uchwały nie dają podstaw do nierozpatrywania wniosków składanych przez osoby, które nie są mieszkańcami Dąbrowy Górniczej.

Powyższe należy uznać za istotne naruszenie art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP 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). Należy również wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) wyjaśnił, że 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 oczekiwania 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 ww. przepisu Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Konstrukcja przepisów uchwały nie pozwala na wyeliminowanie z jej treści przepisów dotkniętych wadą istotnego naruszenia prawa w celu przywrócenia stanu zgodności z prawem. W świetle powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto w ocenie organu nadzoru Rada naruszyła art. 22e ust. 1 pkt 2 ustawy stanowiąc w § 4 ust. 4 uchwały, że: *Wzór wniosku zostanie określony zarządzeniem Prezydenta Miasta Dąbrowa Górnicza*. Tymczasem zgodnie z art. 22e ust. 1 pkt 2 ustawy do kompetencji Rady należy określenie zasad ubiegania się osób fizycznych o zawarcie umowy najmu. Nakładając na Prezydenta Miasta obowiązek wydania zarządzenia określającego wzór wniosku o ubieganie się o zawarcie umowy najmu z SAN, Rada naruszyła zakaz subdelegacji kompetencji prawotwórczych uprawniających do określenia zasad, o których mowa w art. 22e ust. 1 pkt 2 ustawy. Należy bowiem zwrócić uwagę, że zgodnie z § 4 ust. 6 uchwały weryfikacja spełnienia kryteriów określonych w § 3 ust. 1 uchwały następuje na podstawie wniosku oraz dołączonych do niego dokumentów, a ponadto weryfikacji tej dokonuje SAN. Należy wskazać, że unormowanie określonej materii w drodze zarządzenia jest dopuszczalne w zakresie, w jakim zawarte w nim normy adresowane są do jednostek podległych organowi wykonawczemu gminy. Tymczasem wzór wniosku o zawarcie umowy najmu z SAN ma wpływ na kształtowanie sfery uprawnień adresatów uchwały w ramach procedury ubiegania się o zawarcie ww. umowy.

Za sprzeczne z prawem należy uznać również zapisy § 1 uchwały, stanowiące powtórzenie przepisów art. 4 ust. 1 i 1a ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz art. 22b ust. 1 ustawy. W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ stanowiący gminy obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Miejska nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do powtarzania lub też modyfikowania przepisów ustawowych. Powtarzanie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawowych jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Powtarzanie przepisów ustawy może również wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej opisane uchybienia 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 (por. 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).

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 LVIII/1005/2023 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 14 lipca 2023 r. w sprawie: określenia zasad i kryteriów wynajmowania lokali

mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych przez osobę fizyczną z zasobu społecznej agencji najmu (SAN), 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