



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.383.2024

Katowice, dnia 2 maja 2024 r.

Rada Gminy Porąbka

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/571/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Porąbka, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 1, 4 i 6b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), zwanej dalej "ustawą".

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 26 marca 2024 r. Rada Gminy Porąbka, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr LVI/571/2024 w sprawie ustalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Porąbka, zwaną dalej „uchwałą”. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Porąbka zostały określone w załączniku do uchwały, zwanym dalej „załącznikiem”.

Jako podstawę prawną przyjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2, ust. 3 i ust. 3b ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 2 kwietnia 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnymi naruszeniami prawa.

W myśl art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy, do obligatoryjnej materii uchwały określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy należy m.in. ustalenie warunków 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. Z przytoczonej regulacji wynika, że Rada podejmując wspomnianą uchwałę winna określić więc zarówno zasady zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jak i zasady zamiany dotyczące zasobów innych podmiotów publicznych, prywatnych i spółdzielczych (por. R. Dziezek [w:] *Komentarz do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* [w:] *Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe. Komentarz. Wzory pozwów*, wyd. VIII, Warszawa 2023, art. 21). Analiza § 8 oraz pozostałych postanowień załącznika, prowadzi do wniosku, że Rada określiła wyłącznie zasady zamiany odnoszące się do lokali wchodzących w skład jej zasobu mieszkaniowego, jednocześnie odstępując od regulacji zasad zamiany dotyczących innych zasobów.

W opinii organu nadzoru Rada nie wypełniła także delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy. Na mocy przywołanego przepisu Rada zobowiązana była do określenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r.

o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700 i 2140 oraz z 2023 r. poz. 403). Tymczasem, w odnoszącym się do tej materii § 14 uchwały Rada wskazała jedynie, że: *Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Porąbce może zwrócić się do Wójta Gminy o przeznaczenie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy na wykonywanie innych zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.*

Zdaniem organu nadzoru powyższa regulacja określa wyłącznie podmiot i tryb występowania z inicjatywą o przeznaczenie danego lokalu na realizację ww. zadań, a nie zasady, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, organ stanowiący gminy przyjmując uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali powinien kompleksowo i szczegółowo uregulować wszystkie kwestie określone w delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 ustawy. Jak wyjaśnił WSA w Opolu [...] *pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje bowiem istotnym naruszeniem prawa (wyrok WSA w Opolu z 24.06.2021 r., II SA/Op 314/20, CBOSA).*

Uwzględniając powyższe wskazać należy, że niewypełnienie przez Radę delegacji określonej w art. 21 ust. 3 pkt 4 i 6b ustawy, należy poczytywać jako istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności niniejszej uchwały w całości.

Ponadto, załącznik zawiera także inne istotne naruszenia prawa.

Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, organ stanowiący gminy w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy obowiązany jest do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Z treści zacytowanego przepisu wynika, że kompetencja Rady ogranicza się jedynie do ustalenia wysokości ww. dochodu i nie obejmuje żadnych dodatkowych warunków.

W § 3 i § 4 załącznika Rada określiła zaś nie tylko wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie lokalu w najem na czas nieoznaczony i najem socjalny, ale także wskazała na inne kryteria, od których zaistnienia zależeć będzie ubieganie się przez daną osobę o skorzystanie z ww. instytucji. W postanowieniach tych Rada wskazała bowiem, że:

§ 3. O zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony mogą się ubiegać osoby, które spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) są mieszkańcami Gminy Porąbka;*
- 2) nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych;*
- 3) których średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy przed złożeniem wniosku o przyznanie lokalu mieszkalnego nie przekracza:*
 - a) 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym,*
 - b) 200% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym,*
 - c) 300% najniższej emerytury w gospodarstwie trzyosobowym,*
 - d) 400% najniższej emerytury w gospodarstwie czteroosobowym,*
 - e) 500% najniższej emerytury w gospodarstwie pięcioosobowym i większym.*

§ 4. O zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu mogą ubiegać się osoby, które spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) są mieszkańcami Gminy Porąbka;*
- 2) nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, a w przypadku małżonków wymóg ten spełniają obydwoje;*

3) których średni miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy przed złożeniem wniosku o najem lokalu nie przekracza:

- a) 100% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym,
- b) 150% najniższej emerytury w gospodarstwie dwuosobowym,
- c) 225% najniższej emerytury w gospodarstwie trzyosobowym,
- d) 300% najniższej emerytury w gospodarstwie czteroosobowym,
- e) 375% najniższej emerytury w gospodarstwie pięcioosobowym i większym.

Nie ulega wątpliwości, że Rada przyjmując powyższą regulację wykroczyła poza przyznaną jej kompetencję ustawową, czym w sposób istotny naruszyła prawo.

Ponadto, organ nadzoru pragnie zauważyć, że warunki, na które Rada powołuje się w § 3 i § 4 załącznika, inne aniżeli wysokość dochodu, wynikają wprost z ustawy. W odniesieniu do kryterium zamieszkiwania na terenie Gminy Porąbka, powołać się należy na treść art. 4 ust. 1 ustawy, w myśl którego *tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy*. W przytoczonym przepisie ustawodawca wskazuje na wspólnotę samorządową danej gminy, przez którą rozumieć należy ogół mieszkańców tejże gminy (por. art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych wynika z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy (por. wyrok WSA w Łodzi z 15.04.2021 r., III SA/Łd 1002/20, CBOSA). Natomiast o konieczności braku dysponowania tytułem prawnym do lokalu przez osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu socjalnego stanowi art. 23 ust. 2 ustawy.

Dodatkowo, z istotnym naruszeniem prawa mamy do czynienia także w § 5 ust. 2 załącznika. Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy Rada była umocowana wyłącznie do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. W powołanym postanowieniu załącznika Rada ustaliła natomiast także wysokość samej obniżki, czym wystąpiła poza posiadane upoważnienie ustawowe, a także wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego. W odniesieniu do tej kwestii zauważyć bowiem należy, że w myśl 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. Zgodnie zaś z art. 8 pkt 1 ustawy jeżeli właścicielem lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4.

Ponadto, Rada regulując materię dotyczącą obniżania stawki czynszu dokonała ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych. Obniżenie czynszu wynajmowanego lokalu należy do sfery wykonawczej, co oznacza, że to 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 nie mogła określić w niniejszej uchwale wysokości obniżki czynszu.

Następnie, w treści § 6 załącznika Rada postanowiła, że *Umowy najmu lokalu mogą być zawierane z osobami, których warunki zamieszkiwania kwalifikują się do ich poprawy. O poprawę warunków zamieszkiwania mogą ubiegać się osoby, które:*

- 1) zamieszkują w lokalu, w którym powierzchnia pokoi przypadająca na osobę zamieszkałą wynosi mniej niż 5 m², a w przypadku gospodarstw jednoosobowych mniej niż 10 m²;
- 2) zamieszkują w lokalach nie spełniających wymogów pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;

3) zamieszkujące w lokalu niedostosowanym do potrzeb wynikających z warunków zdrowotnych, rodzinnych i społecznych.

W zdaniu pierwszym Rada wskazuje ogólnie na „umowy najmu”, co należy poczytywać za odniesienie się do wszystkich rodzajów umów najmu określonych w ustawie, a w tym także umowy na czas nieokreślony oraz umowy najmu socjalnego. Dalej Rada zastrzega zaś, że umowy te, niezależnie od rodzaju, mogą być zawierane jedynie z osobami, których warunki mieszkaniowe kwalifikują się do poprawy, tj. spełniają przesłanki określone w § 6 pkt 1-3 załącznika. Przyjmując powyższą regulację Rada dopuściła się więc modyfikacji regulacji ustawowych dotyczących przesłanek, jakie należy spełniać, aby móc ubiegać się o zawarcie poszczególnych rodzajów umów najmu ww. lokali (por. art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 23 ustawy).

Odnosząc się do zacytowanej powyżej regulacji załącznika, organ nadzoru pragnie także przypomnieć, iż uchwała określająca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stanowi akt prawa miejscowego. Z tego względu, zamieszczane w niej regulacje winny być formułowane zgodnie z zasadą określoności, tj. jasno, precyzyjnie i poprawnie od strony gramatycznej i logicznej. Jak wskazuje M. Kaczocha *Kryteriami określoności przepisów prawa są: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisów w stopniu gwarantującym ich komunikatywność wobec adresatów, uwzględniająca zasady języka powszechnego, oraz poprawność określonej regulacji, oznaczająca jej zgodność z wymogami prawidłowej legislacji* (M. Kaczocha, *1.3. Zasada określoności przepisów jako podstawowa zasada redagowania aktów podustawowych* [w:] *Redagowanie aktów podustawowych. Zagadnienia praktyczne*, Warszawa 2020). Następnie autor ten dodaje, że zasada określoności prawa *jest wywodzona z art. 2 Konstytucji RP, czyli z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, i dotyczy nie tylko ustaw, ale również aktów podustawowych. Z zasady określoności przepisów prawnych wynika bowiem, że każdy przepis prawny powinien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Odnosi się ona do wszelkich regulacji (pośrednio czy bezpośrednio) kształtujących pozycję prawną obywatela*.

W tym miejscu wskazać należy, że zarówno w języku prawnym, jak i powszechnym nie występuje pojęcie „osoby zamieszkałej”. Ustalenie znaczenia powołanego pojęcia nie jest również możliwe z zastosowaniem odpowiednich reguł interpretacji prawa. Z tego względu przyjąć wymaga, iż wskazanie przez Radę w § 6 pkt 1 załącznika na „powierzchnię pokoi przypadającą na osobę zamieszkałą” nie spełnia wymogów, jakimi cechować się winny regulacje zamieszczane w aktach powszechnie obowiązującego prawa. Ponadto, zauważyć wypada, że materia regulowana w analizowanej uchwale dotyczy jednych z najbardziej podstawowych kwestii związanych z zaspakajaniem zbiorowych potrzeb społeczeństwa i jest kierowana do szerokiego oraz różnorodnego kręgu odbiorców. Konieczność zachowania precyzyjności i jasności ww. regulacji jest więc tym bardziej istotna.

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 (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 LVI/571/2024 Rady Gminy Porąbka z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie ustalania zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Porąbka - 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego