



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 21 października 2022 r.

PN.III.4131.1.139.2022.ŻW

**Pan
Bernard Friedla
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Krapkowicach
ul. 3 Maja 17
47-303 Krapkowice**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XL/490/2022 Rady Miejskiej w Krapkowicach z dnia 22 września 2022 r. w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzenia oceny punktowej, dla lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową Krapkowice Sp. z o.o. przy ul. 3 Maja w Krapkowicach. – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 września 2022 r. Rada Miejska w Krapkowicach, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zmianami) oraz 8 ust. 1, 2 i 3 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 z późn. zmianami) podjęła uchwałę nr XL/490/2022 w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy

najmu lokalu mieszkalnego, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzenia oceny punktowej, dla lokali mieszkalnych budowanych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkańców Krapkowice Sp. z o.o. przy ul. 3 Maja w Krapkowicach.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 października 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Krapkowicach nr XL/490/2022 istotnie narusza prawo. W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Krapkowicach nie określiła prawidłowo obligatoryjnych elementów uchwały zatem powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania przedmiotowej uchwały z obrotu prawnego w całości.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że delegację do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. Regulacja ta stanowi, że obowiązkiem rady gminy jest określenie w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zasad przeprowadzania naboru wniosków, o których mowa w art. 11 ust. 1, w tym dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz zasad przeprowadzania oceny punktowej, o której mowa w art. 11 ust. 2, dla tych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a. Idąc dalej, art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy stanowi, że rada gminy określa maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2. Zgodnie z tym przepisem obowiązkiem rady gminy jest określenie przynajmniej jednej z tych dwóch wartości w sposób precyzyjny. W kwestionowanej przez organ nadzoru uchwale nr XL/490/2022 Rada Miejska w Krapkowicach nie wypełniła powyżej delegacji ustawowej bowiem nie określiła w treści uchwały maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego ani obowiązkowej kaucji. Skoro ustawodawca w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy państwa (...) jednoznacznie zobowiązał radę gminy do ustalenia maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, czego Rada Miejska w Krapkowicach nie określiła ww. elementów, to przyjąć należy, że naruszyła przepis art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy.

Idąc dalej podnieść należy, że w badanej uchwale Rada Miejska w Krapkowicach, jako kryterium bezwzględnie obowiązujące i konieczne do spełnienia przez najemców lokali mieszkalnych w ramach naboru oraz ubiegających się o najem tych lokali wskazała średni miesięczny dochód przypadający na członka gospodarstwa domowego za ostatnie trzy miesiące poprzedzające miesiąc złożenia wniosku o zawarcie umowy najmu mieszkania. Przy czym, co istotne jest to kryterium, które musi być spełnione łącznie z innym wskazanym w § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały kryterium nie posiadania w dniu złożenia wniosku oraz w dniu objęcia lokalu przez wnioskodawcę oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego na terenie miejscowości Krapkowice. Jeśli organ stanowiący poprzez zapis § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały starał się wypełnić delegację wynikającą z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o pomocy państwa (...) to uczynił to w sposób niejasny, nieprecyzyjny i odbiegający od upoważnienia ustawowego. Rada gminy powinna była zgodnie z normą ustawową określić maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy państwa. Jednocześnie nie powinna tego utożsamiać z dodatkowymi kryteriami pierwszeństwa, o których mowa w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o pomocy państwa. Co więcej ustawodawca w ustawie o pomocy państwa (...) dopuścił możliwość nadania w treści uchwały dodatkowym kryterium pierwszeństwa spośród katalogu wskazanego w art. 8 ust. 2 tejże ustawy charakteru bezwzględnie obowiązującego. Katalog ten nie przewiduje jednak jako kryterium pierwszeństwa średniego miesięcznego dochodu przypadającego na członka gospodarstwa domowego za ostatnie trzy miesiące poprzedzające miesiąc złożenia wniosku o zawarcie umowy najmu mieszkania (§ 2 ust. 2 pkt 2 uchwały). Skoro więc w katalogu tym nie zostało zawarte kryterium, które Rada Miejska w Krapkowicach uchwaliła w § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały to tym bardziej nie była ona władna by temu kryterium nadać charakter bezwzględnie obowiązujący. Jak bowiem stanowi art. 8 ust. 3 ustawy o pomocy państwa w uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może nadać części dodatkowych kryteriów pierwszeństwa o których mowa w ust. 2, charakter bezwzględnie obowiązujący. Wypływa stąd wniosek, że tylko i wyłącznie dodatkowym kryterium wskazanym w katalogu w art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy państwa (...) może zostać nadany charakter bezwzględnie obowiązujący i jest to w tej kwestii katalog

zamknięty. Co prawda organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego dostał od ustawodawcy możliwość określenia w uchwale innych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oprócz tych o których mowa w ust. 2, o czym stanowi art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy, to jednak nie wynika z niego prawo organu gminy do nadania tym dodatkowym kryterium spoza katalogu wymienionego w art. 8 ust. 2 ustawy charakteru bezwzględnie obowiązującego. Tymczasem Rada Miejska w Krapkowicach w kwestionowanym zapisie § 2 ust. 2 uchwały określiła bezwzględnie obowiązujące kryteria, które najemcy lokali w ramach naboru i osoby obiegające się o najem muszą spełnić łącznie, przy czym ponownie podkreślić należy że wymóg określony w § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały nie został ujęty w katalogu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy państwa.

Zauważyć należy że ta część uchwały, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, jest obligatoryjna i nie może zostać przez radę gminy pominięta. Pominięcie takie oznaczać będzie niewypełnienie delegacji ustawowej, które (tak w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, jak i w literaturze przedmiotu) uznawane jest za istotne naruszenie prawa. Uchybienie wymogom zawarcia w uchwale pełnej regulacji, poprzez brak w treści uchwały chociażby jednego z elementów obligatoryjnych, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały (*por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt II SA/GI 1777/13, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2012 r., sygn. Akt IV SA/Wr 567/12, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/Gd 120/12*). Jednocześnie należy podkreślić, że wszelkie regulacje, co do których rada gminy nie posiada upoważnienia ustawowego, są sprzeczne z prawem, gdyż naruszają wówczas art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta oznacza, że również organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Organ nie jest upoważniony do regulowania tego, co już zostało uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego (*tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1773/15*). Organ nadzoru podkreśla, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte

w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Natomiast normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny.

Kolejno podnieść należy, że na mocy art. 8 ust. 2 przywołanej ustawy określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa rada gminy dokonuje wyboru spośród wskazanych tam kryteriów. Jednym z nich zawartym w art. 8 ust. 2 pkt. 3 jest, że żadna osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego nie była i nie jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie przysługiwało i nie przysługuje jej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lub jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, oraz nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny. Natomiast Rada Miejska w Krapkowicach w przedmiotowej uchwale zawarła w § 2 ust. 2 pkt 1 zapis, że najemcami lokali mieszkalnych w ramach naboru oraz ubiegającymi się o najem tych lokali mogą być osoby, które m.in. w dniu złożenia wniosku oraz w dniu objęcia lokalu nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego na terenie miejscowości Krapkowice. Kryterium to w myśl przywołanego § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały dotyczy także osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkania. W ocenie organu nadzoru ograniczenie, co do kryterium zamieszkiwania w miejscowości Krapkowice zaproponowane przez Gminę prowadzić może do niezrealizowania założeń ustawodawcy bowiem intencją ustawodawcy była realizacja dwóch celów: społecznego przez adresowanie dopłat do osób o dochodach uniemożliwiających samodzielny zakup mieszkania oraz inwestycyjnego przez adresowanie dopłat do osób zasiedlających nowe budynki, których realizacja zwiększa wolumen inwestycji mieszkaniowych. Dodatkowo adresatami ustawy o pomocy państwa (...) mają być gospodarstwa domowe o określonym poziomie dochodów i nieposiadających innego mieszkania, a głównym czynnikiem weryfikującym beneficjentów jest kryterium dochodowe.

Natomiast z zapisu zaproponowanego przez Radę Miejską w Krapkowicach wynika, że wnioskodawca oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania nie mogą posiadać tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, ale wyłącznie na terenie miejscowości

Krapkowice, przez co osoby nieposiadające tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego na terenie miejscowości Krapkowice, ale posiadające taki tytuł w innej części kraju lub nawet Gminy Krapkowice mogą stać się najemcami, a w konsekwencji czerpać korzyści finansowe z najmowania takich mieszkań. W ocenie organu nadzoru ograniczenie zaproponowane przez Gminę Krapkowice prowadzić może do wyłudzeń, a w konsekwencji do niezrealizowania powyżej opisanych założeń ustawodawcy.

Zakwestionować należy także treść § 6 uchwały, gdyż nie stanowi on zasad, ani kryteriów naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, przez co wykracza poza normę kompetencyjną zawartą w ustawie. Uregulowania te zawierają w ocenie organu nadzoru obowiązki osób wpisanych już na listę najemców, które muszą być spełnione przez te osoby przed zawarciem umowy najmu. Postanowienia dotyczące umów najmu zawieranych przez inwestora reguluje art. 13 ust. 2 i następne ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. Zauważyć należy, że żaden przepis przywołanej ustawy nie stanowi o obowiązku partycypacji w kosztach budowy, jako elementu obowiązkowego do umieszczenia na liście najemców. Brak również w ustawie zapisów stanowiących, że nie wniesienie partycypacji we wskazanym terminie spowoduje wykreślenie wnioskodawcy z listy najemców. Z obowiązku partycypacji Rada Miejska w Krapkowicach stworzyła mechanizm dający jej uprawnienie ponownej weryfikacji, nie tyle najemców umieszczonych na liście najemców, co samych wnioskodawców z groźbą wykreślenia z tej listy w przypadku nie dokonania wpłaty. Powołać się w tej kwestii należy na art. 29a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (t.j. Dz.U. 2021 r., poz. 2224) statuujący, że osoba fizyczna może zawrzeć z SIM umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego będzie najemcą. Kwota partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego uzyskana od osób, o których mowa w ust. 1, w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, nie może przekroczyć 30% kosztów budowy tego lokalu. Kwota partycypacji jest wpłacana na podstawie zawartej umowy, o której wyżej mowa i jest to, jak stanowi wprost cytowany powyżej przepis ustawy, dobrowolna umowa nie wiążąca się z żadnymi negatywnymi konsekwencjami w toku przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego. Tym

bardziej więc nie może zostać przez Radę Miejską w Krapkowicach wykorzystana jako narzędzie służące ponownej - dodatkowej weryfikacji osób wpisanych już na listę najemców. Rada gminy zatem nadała kwocie partycypacji inny cel niż wynika to z rzeczonyj ustawy, gdyż uzależniła obowiązek jej wpłaty i zawarcie umowy o partycypację od uzyskania statusu najemcy. Regulacja w swej jednoznacznej treści stanowi wprost, że osoba fizyczna może zawrzeć umowę o partycypacji, a nie, że musi. Jest to forma dobrowolna, a nie warunkująca dalsze bycie najemcą. Zdaniem organu nadzoru taki zapis uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i nie znajduje oparcia w przepisach stanowiących podstawę prawną do jej wydania.

Wyjaśnić należy także, że Rada Miejska miała określić zasady przeprowadzenia naboru wniosków, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, w tym dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz zasady przeprowadzenia oceny punktowej, o której mowa w art. 11 ust. 2 tejże ustawy, po przeprowadzeniu której obowiązana była mocą art. 11 ust. 3 wspomnianej ustawy do sporządzenia listy najemców, szeregując otrzymane w ramach naboru wnioski w kolejności od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów. Na podstawie tak sporządzonej listy i według kolejności z niej wynikającej inwestor zawiera umowy najmu z najemcami posiadającymi zdolność czynszową (art. 13 ust. 2 rzeczonyj ustawy). W ocenie organu nadzoru zapis § 5 ust. 2 jest niejasny i nieprecyzyjny oraz pozwala na zbyt dużą dowolność inwestora w naborze najemców dla lokali zwalnianych w późniejszym okresie. Regulacja zaproponowana przez Radę Miejską w Krapkowicach stanowi, że nabór najemców dla lokali mieszkalnych zwalnianych w późniejszym okresie użytkowania budynku, przeprowadzać będzie SIM Krapkowice na podstawie odrębnych ustaleń. Zapis ten pozostaje również w opozycji do art. 13 ust. 4 przywołanej ustawy, który wskazuje że w przypadku rozwiązania lub wygaśnięcia umowy najmu mieszkania zawartej z dotychczasowym najemcą, umowa najmu mieszkania z kolejnym najemcą posiadającym zdolność czynszową jest zawierana przez inwestora z uwzględnieniem warunków, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 7. Podkreślić należy, że modyfikacja bądź uzupełnienie norm ustawowych przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest działaniem niezgodnym z zasadami legislacji

i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia oraz może wypaczać sens przepisów ustawy.

Opisane powyżej uchybienia w przedmiotowej uchwale zaliczyć należy do kategorii istotnych naruszeń prawa, 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. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt , wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Katarzyna Piasecka

Zastępca Dyrektora

Wydziału Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Żaneta Wołowicz Referent prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 549.