



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.783.2021

Katowice, dnia 30 lipca 2021 r.

Sejmik Województwa Śląskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/34/12/2021 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Województwa Śląskiego, w całości, jako sprzecznej z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 20 ust. 4 w zw. z art. 21 ust. 3 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.), dalej jako: „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2021 r. Sejmik Województwa Śląskiego podjął uchwałę Nr VI/34/12/2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Województwa Śląskiego, dalej jako „uchwała”. Załącznik do niniejszej uchwały stanowią *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Województwa Śląskiego*, dalej: „Załącznik”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano: art. 18 pkt 20 w związku z art. 89 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa w związku z art. 20 ust. 4 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 lipca 2021 r.

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

Zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy *Przepisy ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz art. 21a-21c dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy oraz praw i obowiązków organów gminy stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków organów takich jednostek.*

Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy *Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali będących przedmiotem najmu socjalnego i lokali, o których mowa w ust. 3, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony, natomiast art. 20 ust. 3 ustawy stanowi, że Rada gminy może wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy. Z kolei 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. Ponadto art. 21 ust. 3 ustawy stanowi, że Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca 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;
- 7) (uchylony).

Odnosząc się do kwestii odpowiedniego stosowania ww. przepisów do zasobu mieszkaniowego innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków ich organów, należy wskazać na stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 17 stycznia 2013 roku, sygn. akt III CZP 51/12, zgodnie z którym w piśmiennictwie trafnie zauważa się, że pojęcie „odpowiedniości” stosowania określonego przepisu oznacza, że niektóre jego postanowienia będzie można stosować bez żadnej modyfikacji, inne trzeba będzie odpowiednio zmodyfikować, a jeszcze inne w ogóle nie będzie można stosować.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, ponieważ zawiera normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ustanowione przez ustawowo określony organ administracji publicznej. 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 organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego 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. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru stoi na stanowisku, że art. 20 ust. 4 w zw. z art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 21 ust. 3 ustawy stanowi ustawowe upoważnienie dla sejmiku województwa do podjęcia uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego województwa.

Sejmik Województwa Śląskiego w § 4 ust. 1 uchwały postanowił, że *Najem lokali mieszkalnych, z zastrzeżeniem § 5, następuje w drodze przetargu.* Tym samym w uchwale wprowadzono zasadę, zgodnie z którą przetarg stanowi podstawowy tryb wynajmu lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego Województwa Śląskiego. Powyższa regulacja stanowi naruszenie obowiązującego prawa. Ustawa o ochronie praw lokatorów nie przewiduje wyboru najemców lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego jednostek samorządu terytorialnego w drodze przetargu.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy *W lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:*

- 1) *położenia budynku;*
- 2) *położenia lokalu w budynku;*
- 3) *wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu;*
- 4) *ogólnego stanu technicznego budynku.*

Definicja publicznego zasobu mieszkaniowego została określona w art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy, który stanowi, że *należy przez to rozumieć lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa.*

Organ nadzoru wskazuje, że obligatoryjnym elementem ustalenia stawki czynszu za wynajem lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego województwa jest uwzględnienie czynników wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy. Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 28 kwietnia 2020 roku, sygn. akt I OSK 837/19: *Skoro w art. 7 ust. 1 u.o.p.l., ustawodawca przewidział, iż ustalając stawkę czynszu za 1 m kw. powierzchni użytkowej lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, jego właściciel winien uczynić to z uwzględnieniem co najmniej czterech, wymienionych w tym przepisie czynników, a wśród których znajduje się taki czynnik, jak położenie budynku, to brak uwzględnienia tego kryterium w uchwale dowodzi tego, iż uchwała została wydana z istotnym naruszeniem prawa.* Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że *czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokali określone w przepisie art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) muszą być w każdym przypadku uwzględniane jako przesłanki ustalenia stawki czynszu. Tymczasem, ustalenie stawki czynszu w drodze przetargu jest obejściem tego przepisu. (...), niemożliwe jest zawarcie w wysokości czynszu ustalonej w drodze przetargu czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali mieszkalnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 marca 2010 roku, sygn. akt I OSK 1657/09).*

Organ nadzoru dodatkowo podnosi, że w odniesieniu do ustalania stawki czynszu, uchwała narusza ww. przepisy. Przepis § 6 ust. 1 uchwały stanowi, że *Stawki czynszu ustala się zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, w szczególności na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów utrzymania lokalu jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk.* Z kolei zgodnie z § 6 ust. 2 uchwały *Wywoławcza stawka czynszu do przetargu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu winna być ustalana na zasadach określonych w ust. 1.* Jak wyżej wspomniano, ustalenie stawki czynszu w drodze przetargu czyni niemożliwym uwzględnienie czynników wskazanych w art. 7 ust. 1 ustawy. Ustalenie wywoławczej stawki czynszu z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu, siłą rzeczy oznacza, że stawka ostateczna, której wysokość warunkuje przebieg licytacji, odbiegałaby od wymogów określonych w art. 7 ust. 1 ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w konsekwencji przyjęcia trybu przetargowego, jako zasady wyłaniania najemców lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego województwa, Sejmik Województwa Śląskiego nie wypełnił delegacji ustawowej do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu województwa. Zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 w zw. z art. 20 ust. 4 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego jednostki samorządu terytorialnego powinny określać w szczególności wysokość dochodu gospodarstwa domowego i warunki mieszkaniowe potencjalnego najemcy. Zastosowanie trybu przetargowego pozostaje w sprzeczności z powyższą regulacją, ponieważ w takiej sytuacji jedyne kryterium wyboru najemcy stanowi wysokość wylicytowanego czynszu.

Należy również podkreślić, że zastosowanie przetargu w celu wyłonienia najemcy uniemożliwia poddanie tego trybu kontroli społecznej zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 20 ust. 4 ustawy. W trybie przetargowym nie ma bowiem miejsca na rozpatrywanie i załatwianie wniosków o najem lokali.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że Sejmik Województwa w sposób nieprawidłowy określił w uchwale zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Zgodnie z § 10 uchwały *Z osobami, które pozostały w lokalu mieszkalnym opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy może zostać zawarta umowa najmu pod warunkiem, że:*

- 1) *złożą one wniosek o zawarcie umowy najmu lokalu w związku z opuszczeniem go przez najemcę lub śmiercią najemcy,*
- 2) *zamieszkiwały z najemcą w lokalu do chwili opuszczenia go przez najemcę lub śmierci najemcy,*
- 3) *nie posiadają one zaległości z tytułu czynszu, innych opłat za używanie lokalu oraz opłat niezależnych od właściciela pobieranych przez właściciela,*
- 4) *utrzymują lokal w należyтым stanie technicznym i sanitarnym oraz nie powodują szkód lub zniszczeń urządzeń przeznaczonych do wspólnego korzystania przez mieszkańców,*
- 5) *nie używają lokalu niezgodnie z przeznaczeniem,*
- 6) *nie wynajęły lub nie oddały do bezpłatnego używania lokalu lub jego części,*
- 7) *nie wykraczają w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych lokali.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi przekroczenie delegacji wskazanej w art. 20 ust. 3 pkt 6 w zw. z art. 20 ust. 4 ustawy. W orzecznictwie wskazuje się, że *Pojęcie zasad postępowania, o którym mowa we wskazanym przepisie uchwały, oznacza określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. W pojęciu tym nie mieści się określanie dla wyżej wymienionych osób dodatkowych warunków zawarcia umowy najmu lokalu takich jak stałe zamieszkiwanie z dotychczasowym najemcą przez okres minimum 5 lat, wpłacenie przez przyszłego najemcę kaucji zabezpieczającej, regularne opłacanie należności z tytułu użytkowania lokalu, całkowite splacenie zobowiązań wobec właściciela z tytułu dotychczasowego najmu lokalu mieszkalnego wraz z odsetkami i ewentualnymi kosztami czy utrzymywanie lokalu w należyтым stanie technicznym. Określenie dodatkowych kryteriów zawarcia umowy najmu lokalu dla osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, nie ma oparcia w przepisach prawa i wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy.* (wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2021 roku, sygn. akt III SA/Łd 1002/20).

W dniu 30 lipca 2021 roku do organu nadzoru wpłynęło pismo, zawierające wyjaśnienia w ramach prowadzonego postępowania nadzorczego. W ocenie organu nadzoru nie zasługują one na uwzględnienie. W przedmiotowych wyjaśnieniach wskazano, że regulacji art. 21 ust. 3 ustawy

zgodnie z rozstrzygnięciami nadzorczymi prezentowanymi w innych województwach nie stosuje się do powiatów i województw, nie powołując przy tym żadnego konkretnego rozstrzygnięcia. Organ nadzoru podkreśla, że rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczą zawsze konkretnego przypadku i nie są wiążące w innych sprawach będących przedmiotem postępowań nadzorczych.

Należy podkreślić, że w art. 20 ust. 4 ustawy prawodawca przewidział, że przepisy art. 21 ust. 3 stosuje się odpowiednio również do zasobu mieszkaniowego innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków tych jednostek. Oczywistym jest, że zadania gminy w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym mają odmienny charakter niż zadania województwa. Niemniej jednak zarówno lokale gminne jak i wojewódzkie wchodzą w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. Wobec tego ustalanie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu nie może polegać na dowolności, a ponadto nie podlegało kontroli społecznej. Przejawem powyższego jest wola prawodawcy wyrażona w art. 7 ust. 1 ustawy, aby ustalanie stawek czynszu w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego następowało z uwzględnieniem wskazanych w tym przepisie czynników, co wyklucza możliwość zastosowania trybu przetargowego. Podobnie należy odczytywać wymóg odpowiedniego stosowania art. 21 ust. 3 ustawy do innych niż gmina jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 82 ustawy o samorządzie województwa stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego