



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 10 sierpnia 2021 r.

Poz. 6343

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-XI.4131.1.142.2021.17

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 5 sierpnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

orzekam

nieważność uchwały nr XXX/243/2021 Rady Gminy Kleszczewo z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2021 r. Rada Gminy Kleszczewo podjęła uchwałę nr XXX/243/2021 w sprawie: zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2020 r. poz. 713 ze zmianami) oraz art. 21 ust 1 pkt 2 i ust 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 611)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 7 lipca 2021 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Kleszczewo ustaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Kleszczewo.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611, ze zm.), dalej: "OchrLokU", w myśl którego, 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. Zakres przedmiotowy uchwały precyzuje art. 21 ust. 3 OchrLokU, zgodnie z którym: "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".

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania "w szczególności", nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej: "Konstytucja RP".

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 OchrLokU, bowiem nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Uchwała nie wypełnienia także dyspozycji, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 4 OchrLokU w zakresie określenia warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do mieszkaniowego zasobu gminy a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale jest istotnym naruszeniem prawa skutkującym koniecznością stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości.

W § 8 uchwały rada określiła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na czas oznaczony. W ocenie organu nadzoru, przyjęcie przez radę, że takim kryterium jest sytuacja, gdy osoby "są uprawnione do jego otrzymania na podstawie wyroku sądowego" (§ 8 pkt 1 uchwały), nie znajduje uzasadnienia prawnego. Przepis ten nawiązuje do art. 14 OchrLokU, w którym uregulowano kwestie wyroków nakazujących opróżnienie lokalu. W wyroku takim, zgodnie z art. 14 ust. 1 OchrLokU, "sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu". Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 kwietnia 2018 r. (sygn. akt III SA/Łd 106/18): "Artykuł 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 ustawy. Ten ostatni przepis kształtuje bowiem w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób urzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych aby w uchwale w tym zakresie

przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo (por. wyrok NSA w sprawie I OSK 732/10)". Powyższe pozwala przyjąć, że przepis § 8 pkt 1 uchwały został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 OchrLokU. Z tych samych przyczyn za nieważny należy uznać zapis § 12 uchwały, zgodnie z którym tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali "nie dotyczy osób, którym sąd prawomocnym wyrokiem orzekł o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Z osobami tymi Wójt zawiera umowę w pierwszej kolejności".

W ocenie organu nadzoru, zapisy § 13 uchwały w brzmieniu: "W wyjątkowych przypadkach Wójt Gminy może wyrazić zgodę na zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z osobą nie spełniającą warunków określonych w niniejszej uchwale, jeżeli jest to uzasadnione interesem społeczności lokalnej" w sposób nieuprawniony wprowadzają pojęcia nieostre. Należy wskazać, że zapisy zawierające niedookreślone, nieostre klauzule, takie jak np: "wyjątkowe przypadki, szczególnie uzasadnione przypadki", wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę związania organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13). Przepis § 6 Zasad Techniki Prawodawczej (który na mocy § 143 tych zasad ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego), stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob.M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Rada gminy, będąc zobowiązana do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinna uczynić to w sposób wyczerpujący. Przewidując wyjątki od uchwalonych przez siebie zasad, powinna zatem możliwie precyzyjnie wskazać powody, dla których takie wyjątki mają być dopuszczone. Przyjęcie, że mają to być "wyjątkowe przypadki" jest stwierdzeniem zbyt ogólnym, nie wskazującym w sposób należyty kryteriów oceny, jak również celu, który miałyby spełniać niestosowanie kryteriów określonych w uchwale. Z tego względu, zdaniem organu nadzoru, w ocenianej uchwale nie mogą znajdować się przepisy skonstruowane w oparciu o zwroty niedookreślone, które umożliwiają wydawanie decyzji lub innych aktów administracyjnych, czy też wykonywanie czynności materialno-technicznych z pominięciem kryteriów wskazanych w uchwale.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Kleszczewo

Wójt Gminy Kleszczewo