



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 24 października 2023 r.

Poz. 6438

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 92/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 20 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXIX/439/23 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 13 września 2023 r. w sprawie zasad naboru wniosków o zawarcie umów najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach Ciechocińskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego, do których Gmina Ciechocinek nabyła prawo wielokrotnego kierowania najemców.

Uzasadnienie

W dniu 13 września 2023 r. Rada Miejska Ciechocinka podjęła uchwałę nr LXIX/439/23 w sprawie zasad naboru wniosków o zawarcie umów najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach Ciechocińskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego, do których Gmina Ciechocinek nabyła prawo wielokrotnego kierowania najemców. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 20 września 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 12 października 2023 r. znak: WNK.DW.IV.4131.48.2023.EB organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W wyznaczonym terminie Gmina Miejska Ciechocinek nie ustosunkowała się do przedstawionych kwestii zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2023.725 tj.) i uchwałę nr LXIX/438/23 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 12 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ciechocinek na lata 2020-2024 (Dz.Urz.Woj.Kuj.Pom. z 2020 r., poz. 1125).

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowanie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. W tym miejscu należy powołać się na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wyrażone w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 737/18 (publ. LEX nr 2616427), w którym Sąd przyjął: „Na tle wykładni art. 18 ust. 2 pkt 15 (...) ustawy, za utrwalone uznać należy stanowisko, zgodnie z którym przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy do stanowienia przez radę gminy aktów prawa miejscowego ani też podejmowania uchwał. Stanowi on jedynie odesłanie do innych ustaw regulujących kompetencje rady gminy; ma on charakter organizacyjny (czasami zwany także organizacyjno-ustrojowym) i nie zawiera samodzielnie delegacji do stanowienia jakiegokolwiek aktu prawa miejscowego”. Powyższy przepis ma charakter ogólny i jednocześnie odsyłający, co oznacza, że kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć dotyczących konkretnych zagadnień muszą być określone w ustawie szczególnej. Powołany przepis może stanowić podstawę prawną rozstrzygania określonych kwestii tylko łącznie z inną normą prawną

o randze ustawowej. Wobec powyższego, przywołany przez lokalnego prawodawcę przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym należy zestawić z powołanymi w podstawie prawnej przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u. o.p.l. do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Ogólny charakter tego przepisu wyznacza gminie część zadań i kompetencji w zakresie mieszkalnictwa „tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych”, stanowi rozwinięcie konstytucyjnej zasady obowiązku władz publicznych prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP), jednakże nie konkretyzuje tych obowiązków. Z analizy treści uchwały wynika, że rada miejska określiła zagadnienia dotyczące: zasad przeprowadzania naboru wniosków oraz zasady ich weryfikacji, kryteria pierwszeństwa oraz zasady sporządzania listy najemców. W przedmiotowej uchwale organ stanowiący gminy nałożył także na mieszkańców konkretne obowiązki. Nakładanie obowiązków na mieszkańców musi zawsze znajdować podstawę prawną w wyraźnym upoważnieniu ustawowym. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy państwowej działają w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Potwierdza to dodatkowo w odniesieniu do aktów prawa miejscowego art. 94 Konstytucji RP, przewidując ich wydawanie „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Mając zatem na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru lokalny prawodawca nie posiadał upoważnienia ustawowego do podjęcia uchwały o takiej treści. Podkreślić bowiem należy, że Rada Miejska Ciechocinka, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Realizując zatem przysługującą radzie miejskiej kompetencję, powinna ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie jak i w orzecnictwie ugruntował się pogląd, że wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (publ. OTK 2000/5/141).

W tym miejscu zasadnym jest również powołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17 (publ. LEX nr 2371162), który stwierdził, że „W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego. W działaniach tych jednostek nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

W ocenie organu nadzoru podstawą prawną do podjęcia uchwały w przedmiotowym zakresie oraz nakładania w oparciu o nią obowiązków na mieszkańców nie mogą być także przepisy art. 40 ust. 1 u.s.g. „Na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy” i art. 41 ust. 1 u.s.g. „Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały”, które zostały powołane w podstawie prawnej uchwały. Organ nadzoru zauważa, że organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego, tylko w zakresie posiadanego upoważnienia ustawowego. Granice upoważnienia lokalnego prawodawcy do uregulowania w akcie prawa miejscowego określonych kwestii należy ustalać w oparciu o konkretny przepis ustawy. Takie upoważnienie musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy. W ocenie organu nadzoru art. 4 ust. 1 u.o.o.p.l. nie stanowi upoważnienia do unormowania przez organ stanowiący miasta zawartej w uchwale materii (zasad naboru, kryteriów pierwszeństwa, wykonania określonych czynności tj. złożenie wniosku, przedstawienie aktualnych dokumentów). Określenie tego zakresu zostało dokonane przez ustawodawcę wprost w art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2021 poz. 2158 z późn.zm.) tj. zasady naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkania, określenie kryteriów pierwszeństwa oraz zasad przeprowadzenia oceny punktowej dla tych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz dla kryteriów

pierwszeństwa. Takiego upoważnienia nie przyznaje także przywołana w podstawie prawnej uchwała nr LXIX/438/23 Rady Miejskiej Ciechocinka, włączająca do mieszkaniowego zasobu gminy wskazane w tej uchwale lokale. Na marginesie organ nadzoru zauważa, że w przypadku skutecznego włączenia ich do mieszkaniowego zasobu gminy, zastosowanie mają zasady ustalone w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.o.p.l. i uchwałę nr IX/72/19 z dnia 17 czerwca 2019 r w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Ciechocinek.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie organu nadzoru powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy zarówno ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie Kodeksu cywilnego nie przewidują uprawnień dla Rady Miejskiej Ciechocinka do określenia zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w zasobach Ciechocińskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego, zasad ich weryfikacji i kryteriów pierwszeństwa.

Organ nadzoru zauważa, że podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy wyznaczają przepisy ustawy o samorządzie gminnym. W tym miejscu zasadnym jest powołanie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Łd 307/22 (publ. LEX nr 3391405), zgodnie z którym „(...) W myśl art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania takiej sankcji. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia (por. wyrok NSA z 11 lutego 1998r, II SA/Wr 1459/07, publ. OSS 1988, Nr 3, poz. 79 oraz wyrok NSA z 8 lutego 1996 r., SA/Gd 327/95). Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź naruszenie przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło (...)”. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z dnia 24 maja 2022 r., sygn. akt. II SA/Bd 1500/21 (publ. LEX nr 3368879) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach z dnia 20 września 2022 r., sygn. akt II SA/Ke 428/22, (publ. LEX nr 3417955).

W tym stanie rzeczy należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz