



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 10 marca 2023 r.

Poz. 1788

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 20/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 9 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIV/342/2023 Rady Gminy Fabianki z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym w Chełmicy-Cukrowni budowanym w ramach Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej „KZN – Toruński” Sp. z o.o.

UZASADNIENIE

W dniu 31 stycznia 2023 r. Rada Gminy Fabianki podjęła uchwałę nr XXXIV/342/2023 w sprawie określenia zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym w Chełmicy-Cukrowni budowanym w ramach Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej „KZN – Toruński” Sp. z o.o.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lutego 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 27 lutego 2023 r., znak: WNK.DW.IV.4131.9.2023.JK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. Wójt Gminy Fabianki w wyznaczonym terminie nie ustosunkował 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. 8 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. zm.), zwanej dalej „ustawą o pomocy państwa”. Stosownie do brzmienia art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy państwa „Rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- 1) zasady przeprowadzania naboru wniosków, o których mowa w art. 11 ust. 1, w tym dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz zasady 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;
- 2) maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2”. Z kolei w art. 8 ust. 2 cytowanej ustawy przewidziano kryteria, spośród których rada gminy dokonuje wyboru dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, przewidzianych w pkt 1-pkt 13.

Przy czym, zgodnie z art. 8 ust. 3 ww. ustawy „W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może:

- 1) nadać części dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w ust. 2, charakter bezwzględnie obowiązujący;
- 2) określić inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa oprócz kryteriów, o których mowa w ust. 2”.

Organ nadzoru zauważa, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem organ stanowiący Gminy Fabianki jest obowiązany do formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia

wynikającego z przepisu art. 8 ustawy o pomocy państwa, z drugiej zaś strony, że w treści uchwały nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Jeżeli zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykracza poza kompetencje przyznane mu prawem lub poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji. Podejmując zatem uchwałę, prawodawca lokalny powinien uwzględnić kompetencje wynikające z art. 8 ustawy o pomocy państwa. W ocenie organu nadzoru niektóre postanowienia badanej uchwały nie wypełniają w całości delegacji ustawowej, jak również stanowią przekroczenie kompetencji.

Rada Gminy Fabianki w § 2 ust. 1 uchwały postanowiła: „Ogłoszenie o naborze i terminie składania wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, wraz z formularzem wniosku i wymaganymi dokumentami, zostanie umieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Fabianki, w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Fabianki oraz na stronie internetowej Gminy Fabianki”. Z kolei w zdaniu drugim ust. 2 § 2 uchwały wskazano, że „Rozpatrzone zostaną wyłącznie wnioski złożone w terminie wskazanym w ogłoszeniu o naborze”. Organ nadzoru podziela stanowisko Wojewody Śląskiego wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 listopada 2022 r., znak: NP.II.4131.1.945.2022 (publ. LEX nr 3437590), zgodnie z którym „(...) okres przyjmowania wniosków oraz sposób i tryb składania wniosków - to materia będąca istotną częścią składową „zasad przeprowadzenia naboru wniosków”. Tym samym przekazanie jej do uregulowania Prezydentowi (...) w ogłoszeniu o naborze - w istocie jest równoznaczne ze scedowaniem obowiązku stanowienia w tym zakresie na inny organ.(...) Określając zasady przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań Rada zobowiązana jest (...) do wyczerpującego określenia całego procesu przyjmowania wniosków - w tym (...) także kwestii okresu przyjmowania wniosków oraz sposobu i trybu ich składania. Niedopuszczalne jest „podzielenie” zakresu przekazanego do uregulowania w uchwale pomiędzy Radę a Prezydenta (...) i jego realizacja w dwóch różnych aktach. Należy zauważyć, że gdyby ustawodawca przewidział możliwość uszczegółowienia zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań określonych uchwałą Rady w drodze zarządzenia Prezydenta o ogłoszeniu naboru, możliwość taką przewidziałby wprost w przepisach ustawy. Mając na uwadze treść przepisów ustawowych w tym zakresie należy stwierdzić brak podstaw do określania wspomnianych zasad w sposób ogólnikowy i niepełny, celem następczego uzupełnienia ich postanowieniami zawartymi w zarządzeniu organu wykonawczego gminy”.

W niniejszej sprawie, zdaniem organu nadzoru zasadnym jest też powołanie się na jedną z zasad prawidłowej legislacji odnoszącą się do aktów prawa miejscowego, a wynikającą z § 119 ust. 1 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” będących załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z tym przepisem, na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Oznacza to przede wszystkim nakaz wyczerpującego, a nie fragmentarycznego, normowania sprawy objętej danym upoważnieniem, a jedno upoważnienie ma być podstawą do wydania jednego aktu wykonawczego - tak, aby jednego upoważnienia nie normować w więcej niż w jednym akcie prawnym. Inaczej ujmując, chodzi o unifikację regulacji wykonującej dane upoważnienie, a nie o cząstkowe, rozproszone w kilku aktach, uregulowanie danej materii (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 628/14, publ. LEX nr 1644283). W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Fabianki podejmując przedmiotową uchwałę nie wypełniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy państwa, tj. nie uregulowała w sposób wyczerpujący zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań.

Prawodawca lokalny w § 3 ust. 4 pkt 2 uchwały wprowadził kryterium pierwszeństwa, zgodnie z którym „W skład gospodarstwa domowego, na dzień złożenia wniosku, wchodzi dziecko najemcy do 18 roku życia w rozumieniu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (...)”. Tymczasem, zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, ilekroć w ustawie jest mowa o dziecku - oznacza to dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną. Z kolei ustawodawca w art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy państwa, wprowadził dodatkowe kryterium pierwszeństwa, o treści: w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko. Zdaniem organu nadzoru, przepisem tym dokonano modyfikacji art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy państwa oraz art. 3 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Rada Gminy Fabianki nie jest jednak uprawniona do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Niedopuszczalne jest bowiem działanie organu realizującego delegację ustawową, do zamieszczania w aktach prawa miejscowego regulacji zawierających powtórzenia bądź modyfikacje wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co

może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18 (publ. LEX nr 3097577) stwierdził, że „(...) z istoty aktu prawa miejscowego wynika (...) niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego. Zwrócić przy tym należy uwagę, że zgodnie z § 115 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (...) w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (...), w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw”. O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego Naczelny Sąd Administracyjny wypowiadał się także między innymi w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92 (publ. LEX nr 10348), z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 (publ. LEX nr 39509), z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02 (publ. LEX nr 78046), z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02 (publ. LEX nr 166989).

Kolejnej modyfikacji oraz uzupełnienia Rada Gminy Fabianki dokonała w § 3 ust. 4 pkt 4 badanej uchwały, w którym postanowiono „W skład gospodarstwa domowego, na dzień złożenia wniosku, wchodzi co najmniej jedna osoba powyżej 16 roku życia i legitymuje się orzeczeniem o niepełnosprawności określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (...)”. Natomiast ustawodawca w art. 8 ust. 2 pkt 10 ustawy o pomocy państwa wprowadził następujące kryterium „osoba powyżej 16. roku życia wchodząca w skład gospodarstwa domowego legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności określonym w ustawie (...) o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych” Zgodnie z art. 3 ust. 1 cytowanej ustawy „Ustala się trzy stopnie niepełnosprawności, które stosuje się do realizacji celów określonych ustawą:

- 1) znaczny;
- 2) umiarkowany;
- 3) lekki”.

Tym samym prawodawca lokalny powołując się ogólnie w § 3 ust. 4 pkt 4 uchwały na orzeczenia o niepełnosprawności wynikające z ww. ustawy, nie ograniczając do orzeczenia o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wykroczył także poza przyznaną delegację ustawową. Podkreślić należy, że Rada Gminy Fabianki 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 przysługującą Radzie Gminy Fabianki 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 orzecznictwie 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). Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17 (publ. LEX nr 2371162), 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”.

Powyższe uwagi mają zastosowanie również do postanowień § 3 ust. 5 zdanie drugie oraz § 4 uchwały. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 8 ustawy o pomocy państwa zawiera upoważnienie do określenia ogólnych zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lub podnajmu, maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji (katalog zamknięty) oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa. Z powyższego przepisu nie wynika, aby prawodawca lokalny był uprawniony do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale „kryteriów ustawowych zawarcia umowy”, o których mowa w § 4 uchwały.

Niezależnie od powyższego, postanowienia § 4 uchwały stanowią również modyfikację przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, do czego jak wyżej wskazano Rada Gminy Fabianki nie jest uprawniona.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie dodatkowego kryterium pierwszeństwa w § 3 ust. 4 pkt 6 badanej uchwały, tj. „Wnioskodawcą jest osoba, która jest zameldowana na pobyt stały w miejscowości położonej na terenie Gminy Fabianki przez okres co najmniej 10 lat przed dniem złożenia wniosku (...)”, również nastąpiło z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Analiza przepisów ustawy o pomocy państwa prowadzi do wniosku, że działania gminy w ramach systemu dopłat wpisują się w zadania własne w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty w sferze mieszkaniowej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Wskazać należy również, że pojęcie wspólnoty samorządowej zdefiniowane zostało w Konstytucji RP. Tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku - gminy. (art. 16 ust. 1). Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy, bez względu na status zameldowania. Jak wynika z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o pomocy państwa, prawo do ubiegania się o dopłaty mają osoby fizyczne posiadające obywatelstwo polskie i zamieszkujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wobec tego, w ocenie organu nadzoru, wprowadzenie przez Radę Gminy Fabianki dodatkowego kryterium pierwszeństwa w postaci zameldowania na pobyt stały w miejscowości położonej na terenie Gminy Fabianki przez okres co najmniej 10 lat przed dniem złożenia wniosku, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Mocą § 6 badanej uchwały postanowiono: „Wypełniając dyspozycję art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania ustala się, że maksymalna wysokość kaucji zabezpieczającej umowę najmu lokalu, którą zobowiązany będzie wnieść najemca, przy podpisaniu umowy najmu, wynosi 12 - krotność miesięcznego czynszu za dany lokal, w dniu jej podpisania”. W ocenie organu nadzoru, prawodawca lokalny podjął próbę realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy państwa, tj. określenia maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji zabezpieczającej. Tymczasem, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 18 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 42/22 (publ. LEX nr 3413244) „(...) art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy państwa stanowi, że rada gminy określa maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 pkt 2. Oznacza to, że obowiązkiem rady gminy jest określenie przynajmniej jednej z tych dwóch wartości w sposób precyzyjny. Przyjęcie sposobu ustalenia kaucji jako iloczynu miesięcznego czynszu za dany lokal obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej”. Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru przyjęta w § 6 uchwały konstrukcja nie określa maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji zabezpieczającej, a jedynie sposób jej obliczenia, co powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały. Tym samym prawodawca lokalny nie wypełnił w sposób prawidłowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy państwa.

Stosownie do brzmienia art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.(...)”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium „istotnego” naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Badana uchwała, poza wskazanymi wyżej innymi wadami, nie określa jednak w sposób prawidłowy obowiązkowej maksymalnej wysokości kaucji zabezpieczającej umowę najmu. Brak zatem uregulowania powyższych kwestii w treści uchwały, oznacza, że uchwała nr XXXIV/342/2023 Rady Gminy Fabianki z dnia 31 stycznia 2023 r. w sprawie określenia zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych w budynku wielorodzinnym w Chełmicy-Cukrowni budowanym w ramach Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej „KZN – Toruński” Sp. z o.o., pozbawiona jest elementów obligatoryjnych. Mając na uwadze przedstawione okoliczności sprawy, Rada Gminy Fabianki przedmiotową uchwałą w sposób istotny naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością unieważnienia uchwały jest fakt, że niniejsza uchwała jest aktem prawa miejscowego i została już opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 lutego 2023 r. poz. 1026. Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz