



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 kwietnia 2024 r.

Poz. 2360

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.99.2024 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 kwietnia 2024 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

części zapisów uchwały nr LXIII/682/24 Rady Gminy Suwałki z dnia 26 marca 2024 r. w sprawie określenia zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz kaucji zabezpieczającej umowę najmu, w zakresie:

- § 2 pkt 3,
- § 2 pkt 9,
- § 4 ust. 4 pkt 1 w zakresie słów: „najemcy do 18 roku życia w rozumieniu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych”,
- § 4 ust. 4 pkt 6.

UZASADNIENIE

W dniu 26 marca 2024 r. Rada Gminy Suwałki podjęła uchwałę nr LXIII/682/24 w sprawie określenia zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz kaucji zabezpieczającej umowę najmu. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 marca 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała istotne naruszenie prawa, w związku z czym w dniu 23 marca 2024 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze do części kwestionowanych zapisów uchwały.

Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2024 r., poz. 506; dalej jako „ustawa”), Rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego zasady przeprowadzania naboru wniosków, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy, w tym dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz zasady przeprowadzania oceny punktowej, o której mowa w art. 11 ust. 2 ustawy, dla tych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a ustawy.

W świetle powyższego, Rada Gminy Suwałki określiła w § 4 ust. 4 uchwały kryteria pierwszeństwa uwzględniając część kryteriów wymienionych w art. 8 ust. 2 ustawy, a także wprowadziła kryteria dodatkowe, do czego była upoważniona na podstawie art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy.

Z brzmienia art. 8 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 wynika, że swobodę co do wyboru kryteriów ustawodawca przewidział jedynie w odniesieniu do kryteriów wymienionych w art. 8 ust. 2 ustawy. Jednakże żaden przepis ustawy nie upoważnia Rady do dokonywania modyfikacji opisu tychże kryteriów. Tymczasem Rada niejednokrotnie i bez upoważnienia zmodyfikowała przepis ustawowy.

W § 2 uchwały Rada zawarła wyjaśnienie pojęć użytych w uchwale, w tym pojęcia „gospodarstwo domowe” oraz „wniosek”.

Zgodnie z § 2 pkt 3 uchwały, ilekroć w uchwale jest mowa o gospodarstwie domowym *należy przez to rozumieć gospodarstwo prowadzone przez najemcę albo zespół osób zamieszkujących razem i wspólnie utrzymujących się*. Natomiast z art. 2 pkt 5 ustawy wynika, że gospodarstwem domowym jest gospodarstwo prowadzone przez najemcę albo gospodarstwo prowadzone przez najemcę wspólnie z osobami stale z nim zamieszkującymi. Tym samym Rada Gminy Suwałki dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego wyrażonego w art. 2 pkt 5 ustawy. Skutkuje to koniecznością usunięcia tego pojęcia ze słowniczka przedstawionego w uchwale.

Natomiast poprzez wniosek w analizowanej uchwale rozumie się wniosek, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 7. Odnosząc się do pkt 7 tej samej jednostki redakcyjnej uchwały, lokalny prawodawca wskazuje, że ilekroć w uchwale jest mowa o ustawie o finansowym wsparciu - należy przez to rozumieć ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 304). Tymczasem we wskazanej ustawie brak jest art. 11 ust. 1. W ustawie obowiązywała jednostka redakcyjna określona jako art. 11, jednak przepis ten uchylony został ustawą z dnia 22.03.2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 756), która weszła w życie z dniem 1.05.2018 r. Na dzień podjęcia uchwały brak jest takiej regulacji, a zatem pojęcie wskazane w § 2 pkt 9 badanej uchwały stanowi wadliwe odniesienie do nieistniejącej normy prawnej i musi zostać wyeliminowane z porządku prawnego.

Wskazać również należy, że Rada Gminy wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do modyfikacji regulacji ustawowych. Wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego poprzez dokonanie powtórzeń i modyfikacji regulacji ustawowych, należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

W ocenie organu nadzoru, za prawnie wadliwą należy również uznać regulację § 4 ust. 4 pkt 1 uchwały, w której określono dodatkowe kryteria pierwszeństwa stosowane przy zasadach przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu. Nadmienić należy, że określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa, rada gminy dokonuje wyboru spośród kryteriów wskazanych w art. 8 ust. 2 pkt 1-13 ustawy. Rada może także określić inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa oprócz kryteriów wskazanych w ww. przepisie ustawy (wynika z art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy). W przedmiotowej uchwale organ stanowiący Gminy Suwałki wskazał m.in. na kryterium wynikające z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy, czemu dał wyraz już w podstawie prawnej uchwały. Tymczasem w § 4 ust. 4 pkt 1 uchwały określił to dodatkowe kryterium pierwszeństwa w sytuacji gdy „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- 5 pkt za każde dziecko”. Przyjęta przez Radę regulacja po raz kolejny modyfikuje przepis ustawowy. Po pierwsze, w ustawie o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania, w art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawodawca wskazuje kryterium: w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko. Ustawodawca nie stosuje tu żadnego zawężenia. Po drugie, przyjęty przez Radę słowniczek pojęć odsyła w przypadku pojęcia „dziecko” do art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 390 z późn. zm.) - § 2 pkt 1 uchwały. Przedstawione w ww. ustawie objaśnienie pojęcia „dziecko” oznacza dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie, lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną. Przytoczona argumentacja wyraźnie wskazuje, że Rada Gminy Suwałki po raz kolejny zmodyfikowała przepis ustawowy, powodując tym samym konieczność stwierdzenia nieważności części kwestionowanego zapisu, tj. § 4 ust. 4 pkt 1 uchwały w zakresie słów „najemcy do 18 roku życia w rozumieniu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych”.

Wątpliwość organu nadzoru budzi również kryterium pierwszeństwa wskazane przez Radę w § 4 ust. 4 pkt 6 uchwały, dotyczące konieczności ukończenia przez wnioskodawcę 60 lat na dzień złożenia wniosku (cyt. „wnioskodawca na dzień złożenia wniosku ukończył 60 lat - 1 pkt, dotyczy każdej osoby w gospodarstwie domowym, która spełnia kryterium”).

W opinii organu nadzoru tak przyjęte kryterium przez Radę nie mieści się w granicach upoważnienia wskazanego przez ustawodawcę w art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy, lecz stanowi modyfikację przepisu ustawowego, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 8 ustawy w zw. z art. 2 pkt 9 (definicja najemcy). Upoważnienia przekazanego Radzie do wprowadzenia innych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa nie należy bowiem utożsamiać z możliwością dowolnego modyfikowania kryteriów ustawowych. Jeśli więc Rada zdecydowała się na skorzystanie z tego upoważnienia, winna wskazać **inne kryteria pierwszeństwa** aniżeli te wskazane przez ustawodawcę, nie dopuszczając tym samym do trudności doprowadzających do błędów interpretacyjnych.

Ponadto trudno jednoznacznie przyjąć do kogo odnosi się to kryterium. W pierwszej części wskazuje na konieczność ukończenia 60 lat przez wnioskodawcę w dniu złożenia wniosku, w drugiej części natomiast dotyczy każdej osoby w gospodarstwie domowym, która spełnia kryterium. Tak przyjęta regulacja budzi wiele trudności interpretacyjnych. Zdaniem organu nadzoru regulacje takie, są niedopuszczalne, gdyż normy formułowane w akcie prawa miejscowego, muszą być precyzyjne i jednoznaczne, tak żeby nie budziły jakichkolwiek wątpliwości przy ich stosowaniu. Rada gminy powinna mieć na uwadze, że akt prawa miejscowego powinien być kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (podobnie: wyrok WSA w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11). Kwestionowany sposób bez wątpienia jest nieczytelny dla adresata, a zatem istnieje konieczność wyeliminowania go z porządku prawnego.

Wskazane zapisy uchwały należy zakwalifikować jako istotnie naruszające prawo. Powoduje to, że podjęty 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. Mając na względzie powyższe zasadnym jest stwierdzenie nieważności kwestionowanych zapisów uchwały.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń