



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 listopada 2015 r.

Poz. 7382

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I.4131.1.374.2015.7 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z U. 2015 r. poz. 1515 j.t.).

orzekam

nieważność Uchwały Nr VIII/82/15 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmiany do Uchwały Nr XVI/104/12 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 29 lutego 2012 roku w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czarniejewo - ze względu na istotne naruszenie prawa

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/82/15 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 28 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia zmiany do Uchwały Nr XVI/104/12 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 29 lutego 2012 roku w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czarniejewo została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 6 listopada 2015 r.

Powyższą uchwałę podjęto na art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 150 z późn. zm.)

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

Rada Miasta i Gminy Czarniejewo powołując się na art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150 z późn. zm.) wprowadziła zmiany do uchwały Nr XVI/104/12 Rady Miasta i Gminy Czarniejewo z dnia 29 lutego 2012 roku w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Czarniejewo, dodając w § 14 ust. 11 i 12 o następującej treści:

„11. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, po zaciągnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej, Burmistrz może przyznać lokal poza kolejnością ustaloną na liście osób oczekujących na lokal mieszkalny.

12. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, po zaciągnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej, Burmistrz może przyznać mieszkanie osobom nie spełniającym kryteriów określonych w niniejszej uchwale.”,

Zdaniem organu nadzoru przedmiotowa uchwała jest sprzeczna z prawem, gdyż w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy, wykonywanym z wykorzystaniem jej mieszkaniowego zasobu lub w inny sposób (art. 4 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 150 z późn. zm.). Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy rada gminy określa w formie uchwały. Taka uchwała jest aktem prawa miejscowego stanowionym na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Nie może ona być sprzeczna z przepisami prawa wyższego rzędu. Rada gminy nie może przekraczać granic udzielonej jej, w drodze ustawowego upoważnienia, kompetencji prawotwórczej.

Jest oczywiste, iż art. 21 ust. 3 ww. ustawy wyznacza granice upoważnienia dla gminy, w których mają zmieścić się stanowione przez jej radę zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasady te powinny określać w szczególności:

1. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie 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 lokalu socjalnego;
4. warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany między 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 o najem lokali socjalnych 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 którym najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
7. kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 mkw.

Są to elementy obligatoryjne, które muszą znaleźć się w uchwale rady gminy określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ale nie jedyne. Zdaniem WSA w Gorzowie Wielkopolskim, wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 2 czerwca 2011 r. (II SA/Go 239/11), art. 21 ust. 3 ustawy oznacza, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie wskazane w tym upoważnieniu ustawowym kwestie w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale regulacje dotyczące dodatkowych zagadnień.

Niemniej jednak przewidziane w art. 21 ust. 3 pkt 3 prawo rady gminy do określenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego wyklucza możliwość przekazania uprawnień na rzecz burmistrza gminy kompetencji do przyznawania lokali poza kolejnością lub też z pominięciem ustalonych przez radę gminy kryteriów w szczególnie uzasadnionych przypadkach, jak to uczyniła rada gminy w przedmiotowej uchwale.

Z zapisu ww. art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wynika wyraźnie, iż w przedmiotowej uchwale rada ma obowiązek określić kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Zatem zasady te stanowią integralną część te samej uchwały.

Zdaniem organu nadzoru przyjęte przez radę gminy w przedmiotowej uchwale upoważnienie dla burmistrza gminy wynikające z treści dodanego do § 14 uchwały Rady Gminy Czerniejewo Nr XVI/104/12 z dnia 29 lutego 2012 r. ustępu 11 i 12, w świetle brzmienia ww. art. 21 ust. 3 pozostaje w wyraźnej sprzeczności z wolą ustawodawcy i nie może funkcjonować w obrocie prawnym.

Zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego

gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria.

Dlatego też kreowana przez radę gminę w drodze uchwały zasada, iż „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” burmistrz gminy może przyznawać mieszkanie poza kolejnością lub też z pominięciem ustalonych przez radę gminy kryteriów zawężać granic tego ustawowego obowiązku.

Takie upoważnienie dla burmistrza przenosi w ocenie organu nadzoru kompetencje rady gminy na burmistrza w zakresie spraw należących z mocy prawa wyłącznie do rady gminy.

Rada nie określiła bliżej, co należy rozumieć pod pojęciem „ szczególnie uzasadnionych przypadków”, przekazując w ten sposób pełną swobodę dla organu wykonawczego w zakresie decydowania, jaki przypadek należy uznać za szczególnie uzasadniony do przydzielenia mieszkania poza kolejnością na liście osób oczekujących na mieszkanie oraz jaki przypadek uzasadnia przyznanie lokalu osobie nie spełniającej kryteriów określonych przez radę gminy.

Reasumując organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w treści art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 cytowanej powyżej uchwały to rada jest organem właściwym do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, (w tym do określenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu), przy czym ustawodawca nie przewiduje możliwości przekazania tych kompetencji innym organom.

Kompetencje organów gminy uregulowane zostały w przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdzie określono radę gminy jako organ stanowiący i kontrolny (art. 15) a burmistrza jako organ wykonawczy gminy (art. 26).

Organy władzy publicznej zobowiązane są działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa o czym stanowi art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Każda czynność wykraczająca poza obowiązujące uregulowania prawne będzie działalnością wykonywaną bez wymaganego upoważnienia i jako taka nie może być dozwolona. Biorąc pod uwagę powyższe zasady należy stwierdzić, iż żaden z organów jednostki samorządu terytorialnego nie może podejmować czynności ani upoważniać do wykonywania czynności, które z mocy prawa należą do sfery działania drugiego organu. Przeciwnie działanie byłoby naruszeniem wyrażonej w art. 169 Konstytucji zasady podziału organów gminy na stanowiące i wykonawcze. (wyrok NSA I SA / Ka 1628 / 99, LEX nr 40852)

Wskazać również należy, iż przepisy aktów prawa miejscowego winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Dlatego też wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do odczytania (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) stanowi istotne naruszenie prawa, co musi skutkować nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały.

W orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreślono, iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Rygory te mają na celu zapewnienie jednolitości, precyzji i jasności uchwał. Są wyrazem postulatów kierowanych pod adresem systemu prawa oraz zasad techniki legislacyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec o nieważności uchwały.

Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

WZ. Wojewody Wielkopolskiego

(-) Dorota Kinal

Wicewojewoda Wielkopolski