



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 października 2023 r.

Poz. 9467

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.411.2023.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 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 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr LX/435/2023 Rady Gminy Łubowo z dnia 20 września 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Łubowo - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 września 2023 r. Rada Gminy Łubowo podjęła uchwałę nr LX/435/2023 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Łubowo.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 1463) oraz 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 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 września 2023 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Jednym z podstawowych zadań władzy publicznej jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W szczególności ma to się przejawiać w przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP). Rozwinięciem powołanego przepisu Konstytucji RP są art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.), zwanej dalej "u.s.g.", który stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego należy do zadań własnych gminy 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. z 2023 r. poz. 725), zwanej dalej

"u.o.p.l.", który stanowi, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. 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.

Zgodnie z wolą ustawodawcy wynikającą z art. 21 ust. 3 u.o.p.l., zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

"1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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".

Dodatkowo rada gminy może w powyższej uchwale, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (art. 21 ust. 3b u.o.p.l.).

Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Na tle art. 21 ust. 3 u.o.p.l. w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się bowiem pogląd, że stanowi on konkretyzację ogólnego przepisu art. 21 ust. 1 u.o.p.l. i reguluje przykładowe, jednocześnie obligatoryjne, elementy uchwały (por. wyroki NSA z 23 września 2014 r., I OSK 1405/14; z 7 lutego 2020 r., I OSK 1812/18). Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu w tym zakresie (por. wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 732/10). Muszą być one jednak zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej, w tym zwłaszcza przepisami u.o.p.l. zawierającej delegację do podjęcia przedmiotowej uchwały. Ponadto zasady wynajmowania lokali powinny być stanowione w taki sposób, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, tj. wysokość dochodu i warunki zamieszkiwania, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse w staraniach o uzyskanie lokalu.

Przede wszystkim podnieść należy, że Rada Gminy Łubowo, regulując zasady najmu nie wskazała wszystkich elementów określonych w art. 21 ust. 3 u.o.p.l., a mianowicie nie określiła warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (art. 21 ust. 3 pkt 6a u.o.p.l.) oraz nie określiła zasad

przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b (art. 21 ust. 3 pkt 6b u.o.p.l.). Nie ulega wątpliwości, że brak określenia ww. kwestii stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 u.o.p.l. z uwagi na niezrealizowanie całości upoważnienia ustawowego i skutkuje koniecznością wyeliminowania zaskarżonej uchwały z obrotu prawnego.

W § 14 załącznika do uchwały nr LX/435/2023, stanowiącego "Zasady Wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Łubowo" (zwanego dalej "Zasadami"), Rada Gminy Łubowo postanowiła: "Wójt Gminy Łubowo może wyrazić zgodę na zawarcie umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub umowy najmu socjalnego lokalu bądź umowy, o której mowa w § 11 ust. 1 w pierwszej kolejności z osobą inną niż wymieniona w § 13, jeśli w rodzinie wnioskodawcy występuje niepełnosprawność, bezdomność, ubóstwo, sieroctwo lub wielodzietność, także wówczas gdy nie spełnione są wymogi formalne określone w niniejszej uchwale". W § 15 ust. 5 Zasad wskazano natomiast: "Wójt Gminy Łubowo może wyrazić zgodę na wpisanie na listę oczekujących na przydział mieszkania osoby, której wniosek o najem lokalu zawieranego na czas nieoznaczony lub najem socjalny lokalu nie spełnia kryteriów formalnych określonych w niniejszej uchwale, jeśli w rodzinie wnioskodawcy występuje niepełnosprawność, bezdomność, ubóstwo, sieroctwo lub wielodzietność". Zgodnie natomiast z treścią § 18 ust. 2 Zasad: "W wyjątkowych przypadkach Wójt Gminy Łubowo może wydłużyć termin na przekazanie lokalu na okres do 6-ciu miesięcy". W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy w sposób nieuprawniony wprowadzają pojęcia nieostre takie jak "w wyjątkowych przypadkach", czy też dopuszczają na pominięcie określonej procedury nawet jeśli nie są spełnione inne wymagania formalne określone przez samą Radę w przedmiotowej uchwale. Należy wskazać, że zapisy zawierające niedookreślone, nieostre klauzule wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę związania organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Akt prawa miejscowego powinien być zredagowany w taki sposób, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok WSA w Gdańsku z 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 114/19).

W przedmiotowej uchwale rada nałożyła na mocy § 15 ust. 1 Zasad, obowiązek złożenia wniosku o najem lokalu zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu na obowiązującym druku, tymczasem wzór takiego druku nie został przez radę określony w przedmiotowej uchwale. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że złożenie ww. wniosków nie musi odbywać się z wykorzystaniem konkretnego druku. Takiego druku nie przewidział bowiem ustawodawca. Brak jest zatem podstaw do odrzucenia wniosku, który został sporządzony w innej formie. Niemniej dopuszczalne jest uchwalenie przez radę gminy wzoru takiego druku w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu. Druk ten przybiera jednak jedynie formę pomocniczą co oznacza, iż brak zachowania tej formy wniosku nie czyni go nieskutecznym. Z tego też względu za wadliwy należy również uznać zapis § 15 ust. 3 Zasad, który stanowi, iż wpisaniu na listę oczekujących na przydział mieszkania podlegają jedynie osoby, których wnioski spełniają kryteria formalne.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że zawarte w § 12 oraz w § 13 Zasad uregulowania są niezrozumiałe w kontekście oceny relacji jakie występują pomiędzy tymi przepisami. Na mocy § 12 Zasad rada określiła kryteria, które będą brane pod uwagę przy kwalifikowaniu do zawarcia umowy w "pierwszej kolejności". Natomiast na mocy § 13 Zasad rada uregulowała warunki uprawniające do "pierwszeństwa w zawarciu umowy". Oba ww. przepisy posługują się pojęciami podobnymi lecz określają inne warunki (kryteria), od spełnienia których zależne jest uzyskanie "pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu", czy też "zakwalifikowania danej osoby do zawarcia umowy w pierwszej kolejności". O ile treść § 13 Zasad jest jasna wynika z niej bowiem, iż spełnienie choćby jednego z wymienionych warunków uprawnia do pierwszeństwa w zawarciu umowy, o tyle treść § 12 w kontekście uregulowania zawartego w § 13 budzi wątpliwości organu nadzoru. Rada w § 12 posługuje się sformułowaniem "kwalifikacja do zawarcia umowy w pierwszej kolejności". Jest to pojęcie niejasne, trudno definitywnie odróżnić je od pojęcia "pierwszeństwa" zawartego w treści § 13 Zasad, a nadto kryteria zawarte w § 12 nie są precyzyjne, pozostawiają organowi luz decyzyjny, który sprawia, że adresat tej normy prawnej nie jest w stanie stwierdzić, czy spełnia kryteria wymienione w tym przepisie. Jak już wyżej podano, akt prawa miejscowego powinien być zredagowany w taki sposób, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego lub niewypełniający tego upoważnienia w całości nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ nie może funkcjonować w obrocie akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Łubowo

Wójt Gminy Łubowo