



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 6 listopada 2023 r.

Poz. 9570

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.408.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 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 § 5 w zakresie zwrotu: „w szczególności” załącznika do uchwały nr 345/2023 Rady Gminy Rzgów z dnia 22 września 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rzgów – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 września 2023 r. Rada Gminy Rzgów podjęła uchwałę nr 345/2023 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rzgów, zwaną dalej: „uchwałą”. „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rzgów” stanowią załącznik do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40, 572 i 1463) w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 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 28 września 2023 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały 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, zwanej dalej „ustawą”), 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.

W myśl art. 21 ust. 3 ustawy: „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”.

Z powyższego przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania „w szczególności”, nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm., zwanej dalej: „Konstytucją RP”).

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11).

W § 5 załącznika do uchwały zapisano: „Za warunki mieszkaniowe kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy należy rozumieć w szczególności: 1) Zamieszkiwanie w lokalu lub budynku, którego warunki techniczne nie uwzględniają szczególnych potrzeb osoby niepełnosprawnej w nim zamieszkującej, wynikających z rodzaju i stopnia niepełnosprawności; 2) Zamieszkiwanie w lokalu, w którym na jedną osobę gospodarstwa domowego przypada mniej niż 10 m² w gospodarstwie wieloosobowym i 15 m² w gospodarstwie jednoosobowym”.

Użycie w przytoczonym zapisie zwrotu: „w szczególności” w sposób istotny narusza przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy. Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W art. 21 ust. 3 ustawy znajduje się natomiast otwarty katalog postanowień powyższych zasad, które jednak nadal może doprecyzować wyłącznie rada gminy i to wyłącznie w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego.

Posłużenie się w cytowanych zapisach zasad sformułowaniem „w szczególności” oznacza, że zakres unormowania określa się jedynie w sposób przykładowy, niepełny. Na gruncie reguł wykładni językowej (gramatycznej), wyrażenie: „w szczególności” pełni co do istoty funkcję uszczegółowienia egzemplifikacyjnego wyrażenia bardziej ogólnego, wskazanego w części wypowiedzi normatywnej, znajdującej się przed zwrotem „w szczególności”. Polega ono na tym, że wyliczenia występujące po nim mają charakter przykładowy i określają zwykle szczególne przypadki zjawiska ogólnego. Przy czym w przypadku cytowanych przepisów zasad, zawierających sformułowanie „w szczególności” zastosowana konstrukcja normatywna wskazuje, że ich treść może być dalej doprecyzowywana w inny sposób, nieokreślony przez uchwałę. Stworzenie katalogu otwartego wśród postanowień dotyczących zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest w ocenie organu nadzoru niezgodne z wolą ustawodawcy, gdyż pozwala innym podmiotom, w innym trybie niż zmiana uchwały rady gminy, decydować o zakresie unormowania. W rezultacie, kwestionowane zapisy mogą stanowić pewnego rodzaju domniemane przekazanie kompetencji innemu podmiotowi, do czego rada nie została upoważniona. Zwrot „w szczególności” może być stosowany jedynie wtedy, gdy wolą organu stanowiącego jest pozostawienie pewnego luzu decyzyjnego w zakresie regulowanej kwestii. Jednocześnie organ nadzoru zauważa, że w takim przypadku musi ku temu istnieć podstawa w postaci przepisu ustawowego. Tymczasem, jak już wyżej wskazano, Rada Gminy Rzgów, ustanawiając akt prawa miejscowego określający zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, zobowiązana była do kompletnej i kompleksowej regulacji poczynionej właśnie w randze aktu normatywnego, tj. uchwały, co wynika bezpośrednio z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. Zdaniem organu nadzoru, wynikający z art. 21 ust. 3 ustawy otwarty katalog postanowień ww. uchwały nie oznacza w żadnej mierze

dowolności rady gminy w kształtowaniu tych postanowień, które ustawodawca bezpośrednio wymienił, a w szczególności nie pozwala na pośrednie czy też bezpośrednie przekazywanie kompetencji do ich doprecyzowania innym organom, np. wójtowi gminy wykonującemu uchwałę.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

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 Rzgów

Wójt Gminy Rzgów