Poznań, 25 maja 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI
NP-II.4131.1.147.2022.8

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność § 1 ust. 9 uchwały nr LXIII/625/2022 Rady Miejskiej w Rogoźnie z 20 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rogoźno w zakresie zwrotów: „na okres jednego roku" oraz „bez konieczności spełnienia przez te osoby kryterium dochodowego określonego w § 4 ust. 2" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 20 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Rogoźnie podjęła uchwałę nr LXIII/625/2022 w przedmiocie zmiany uchwały nr XLIX/468/2021 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 26 maja 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rogoźno.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) 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 (t.j. Dz. U. 2022r., poz. 172)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 27 kwietnia 2022 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis 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 2022 r. poz. 172), zwanej dalej: „ustawą", w myśl którego, rada gminy uchwala 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. Zakres

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36
www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl
www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

przedmiotowy uchwały precyzuje art. 21 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: „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 przywołanego wyżej 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.), dalej: „Konstytucja 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 dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

W kontrolowanej uchwale w przepisie § 1 ust. 9 rada wprowadziła regulację pozwalającą na zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu na okres roku z pominięciem kryterium dochodowego: „w §6 wprowadza się ust. 6 w brzmieniu: „Dopuszcza się zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu, na okres jednego roku, z osobami zamieszkującymi na terenie gminy, które utraciły dotychczas zajmowane lokale wskutek klęski żywiołowej lub innego zdarzenia

losowego bez konieczności spełnienia przez te osoby kryterium dochodowego określonego w § 4 ust. 2".

Klauzula ta, w ocenie organu nadzoru, nie jest dozwolona z uwagi na jej sprzeczność z art. 21 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 2 i art. 23 ust. 2 ustawy.

Podkreślić należy, że wysokość dochodu stanowi jedną z podstawowych (obok niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych) przesłanek wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 ustawy: „Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach". Również możliwość zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu uzależniona jest od wysokości dochodu gospodarstwa domowego, o czym przesądza przepis art. 23 ust. 2 ustawy („Umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b").

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 wskazał, iż „(...) lokale socjalne zostały potraktowane odrębnie przez ustawodawcę i uprawnienie do wynajęcia lokalu socjalnego z gminnego zasobu mieszkaniowego przysługuje osobom spełniającym tylko dwa warunki: nie posiadającym tytułu "prawnego do lokalu oraz spełniającym kryterium dochodowe określone przez radę na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Skoro ustawodawca wyraźnie określa kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne, to nie ma podstaw prawnych do tego aby wprowadzać w uchwale inne wymogi w tej kwestii tj. w postaci utraty mieszkania w wyniku zdarzeń losowych lub klęski żywiołowej (...)".

Zasady wynajmowania lokali powinny być zaś tak skonstruowane, aby ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), a 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.

Lokalny prawodawca w § 1 ust. 9 uchwały wprowadził katalog podmiotów uprawnionych do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu bez konieczności spełnienia podstawowych kryteriów, o których mowa powyżej.

Powyższe pozwala przyjąć, że przepisy § 1 ust. 9 uchwały zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Kontrolowana uchwała zawiera również regulacje dotyczące długości obowiązywania umowy najmu socjalnego lokalu. Przepisy ustawy w tym zakresie są precyzyjne i wskazują, iż umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony (art. 23 ust. 1 ustawy). Przepis art. 23 ust. 1 ustawy przyznaje uprawnienie dla podmiotu gospodarującego gminnym zasobem mieszkaniowym

(tu: dla Burmistrza Miasta) do zawierania umów najmu socjalnego lokalu na czas wskazany w umowie, bowiem to organ zawierający umowę składa oświadczenie woli, które będzie zaakceptowane przez najemcę.

Tymczasem w § 1 ust. 9 uchwały rada ustaliła, iż umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na okres jednego roku. Zdaniem organu nadzoru, określanie okresu, na jaki ma zostać zawarta umowa najmu, wykracza poza delegację określoną w art. 21 ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 28 lipca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 216/16 wskazał, iż „(...) sprzeczne z prawem są regulacje dotyczące długości obowiązywania umowy najmu, zarówno lokalu socjalnego, jak również lokalu tymczasowego. Przepisy ustawy w tym zakresie są precyzyjne i wskazują, iż umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony (art. 23 ust. 1 ustawy), (...) Uregulowanie przyjęte przez Radę Gminy (...) bezspornie wkracza w kompetencje organu wykonawczego, istotnie naruszając przepisy prawa ustrojowego, zwłaszcza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym".

Należy także 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13). Przepis § 6 Zasad Techniki Prawodawczej (który na mocy § 143 tych zasad ma odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego), stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP", statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Rada, będąc zobowiązaną do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinna uczynić to w sposób wyczerpujący. Przewidując wyjątki od uchwalonych przez siebie zasad, powinna zatem możliwie precyzyjnie wskazać powody, dla których takie wyjątki mają być dopuszczone. Przyjęcie, że ma to być „inne zdarzenia losowe" jest stwierdzeniem zbyt ogólnym, nie wskazującym w sposób należyty kryteriów oceny, jak również celu, który miałoby spełniać niestosowanie kryteriów określonych w uchwale.

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:
Rady Miejska w Rogoźnie
Burmistrz Rogoźna

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

Poznań 2022-05-25

Dane nadawcy

Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
Niepodległości 16
Województwo: wielkopolskie
Powiat: Poznań
NIP: 7781346888
REGON: 012345678
Email: np@poznan.uw.gov.pl

Dane adresata

Urząd Miejski w Rogoźnie
Nowa 16
Województwo: wielkopolskie
Powiat: obornicki
NIP: 7660009703
Email: radamiejska@rogozno.pl

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Znak sprawy: NP-II.4131.1.147.2022.8

Dotyczy: Uchwała nr LXIII/625/2022 Rady Miejskiej w Rogoźnie z dnia 20.04.2022

Załączniki:

1. Dokumenty.zip

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny