Wrocław, 18 sierpnia 2021 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.75.4.2021.AS

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372),

stwierdzam nieważność

§ 14. zdanie 1 we fragmentach „w szczególnie uzasadnionych przypadkach", „o ile jest to uzasadnione szczególnym interesem społeczności lokalnej bądź względami współżycia społecznego" oraz § 14 zdanie 2 we fragmencie „w szczególności" załącznika nr 1 do uchwały nr XXXVI/224/21 Rady Gminy Marcinowice z dnia 20 lipca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Marcinowice.

Uzasadnienie

Rada Gminy Marcinowice na sesji w dniu 20 lipca 2021 r. podjęła uchwałę nr XXXVI/224/21 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Marcinowice, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 lipca 2021 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

-§ 14 zdanie 1 we fragmentach „w szczególnie uzasadnionych przypadkach", „o ile jest to uzasadnione szczególnym interesem społeczności lokalnej bądź względami współżycia społecznego" oraz § 14 zdanie 2 we fragmencie „w szczególności" z istotnym naruszeniem art. 21 ust 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust.3 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 611 ze zm.), polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia wynikającego z delegacji ustawowej,

Podstawę prawną podjętej przez Radę Gminy Marcinowice uchwały stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym 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. W myśl art. 21 ust.3 wyżej wskazanej uchwały 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.

W § 7 i § 8 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy Marcinowice ustaliła kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. Zaś w § 11, § 12, § 13 i § 15 Rada Gminy Marcinowice określiła tryb rozpatrywania i załatwienia wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej.

Zgodnie zaś z § 14 załącznika nr 1 do uchwały „W szczególnie uzasadnionych przypadkach Wójt Gminy, po pozytywnej opinii Gminnej Komisji Mieszkaniowej, może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego czy najmu socjalnego z osobą, która jest nieujęta na liście osób uprawnionych na lokal, o ile jest to uzasadnione szczególnym interesem społeczności lokalnej bądź względami współżycia społecznego pod warunkiem, że osoba ta spełnia kryterium dochodowe opisane w § 4 oraz ma niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Dotyczy to w szczególności: 1) osób chronionych przed przemocą lub alkoholizmem w rodzinie w oparciu o złożona dokumentacje; 2) matek samotnie wychowujących dzieci; 3) osób których pobyt w dotychczasowym miejscu zamieszkania, ze względu na jego stan techniczny zagraża życiu i zdrowiu".

Zadaniem organu nadzoru, samo podjęcie przez radę gminy, w ramach zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, regulacji dopuszczającej w wyjątkowych przypadkach możliwość zawarcia umowy najmu z pominięciem wskazanych w § 7 i 8 załącznika nr 1 do uchwały zasad pierwszeństwa i uchwalonego przez radę trybu rozpatrywania i załatwienia wniosków o najem lokali jest dopuszczalne, ale pod warunkiem, że te wyjątkowe sytuacje zostaną doprecyzowane przez sam organ stanowiący. Tymczasem brzmienie § 14 załącznika nr 1 uchwały wskazuje, że Rada Gminy Marcinowice dopuściła możliwość zawierania przez Wójta Gminy Marcinowice umów najmu poza ustaloną na podstawie przepisów zawartych w uchwalę poza kolejnością na zasadzie całkowitej dowolności. Użyte w § 14 uchwały „szczególny interes społeczności lokalnej" i „względy współżycia społecznego" to pojęcia nieostre. Również katalog sytuacji dopuszczający odstąpienie od ustalonych przez Radę Gminy Marcinowice reguł postepowania jest tylko przykładowy. W związku z powyższym wójt będzie mógł dokonać wyboru osób o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, które poza kolejnością zawrą umowę najmu mieszkania komunalnego, wyłącznie na podstawie własnego uznania.

W § 14 uchwały Rada Gminy Marcinowice częściowo scedowała na Wójta Gminy Marcinowice swoje prawo stanowienia zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w części dotyczącej kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu oraz trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków. Tymczasem zamiar ustawodawcy był zupełnie inny. Jeśli bowiem uznał w art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, że stanowienie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest na tyle istotne, że powinno zostać poddane kontroli rady, to rada nie może zrzec się tego uprawnienia i niejako przekazać część przyznanych jej kompetencji innemu organowi.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Marcinowice przyjmując kwestionowane fragmenty uchwały dokonała bez należytej podstawy prawnej subdelegacji przyznanych jej kompetencji w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali.

W kontekście powyższego naruszenia należy zauważyć, że każde przekroczenie normy kompetencyjnej dla ustanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa. Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei przepis art. 94 Konstytucji stanowi, że organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Każda regulacja wykraczająca poza normę kompetencyjną uznana musi być za jej przekroczenie. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 stycznia 1997 r. (sygn. akt III SA 534/96) wskazał, „że przepisy gminne mogą być wydawane wyłącznie w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu (konstytucja, ustawa) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy."

Należy zatem stwierdzić, że § 14 zdanie 1 we fragmentach „w szczególnie uzasadnionych przypadkach", „o ile jest to uzasadnione szczególnym interesem społeczności lokalnej bądź względami współżycia społecznego" oraz § 14 zdanie 2 we fragmencie „w szczególności" załącznika nr 1 do uchwały narusza w sposób istotny regulacje art. 21 ust 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust.3 pkt 3 i 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, gdyż rada gminy częściowo scedowała na wójta gminy własną kompetencje w zakresie stanowienia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

II Wicewojewoda
Dolnośląski

Bogusław Szpytma