



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.216.2013.22

Poznań,

2013-04-26

W P L Y N Ę Ł O	
Urząd Miejski w Gostyniu	
2013-04-29	
liczba zał.	podpis
Nr 5794/2013	Wydz. GK

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. nr 142, poz. 1591 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXV/402/13 Rady Miejskiej w Gostyniu z dnia 21 marca 2013r. w sprawie: ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Gostyń – **ze względu na istotne naruszenie prawa.**

UZASADNIENIE

Uchwałę w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Gostyń Rada Miejska w Gostyniu podjęła na sesji w dniu 21 marca 2013r. Wojewodzie Wielkopolskiemu uchwała doręczona została w dniu 2 kwietnia 2013r.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz.U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).

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

Przepis art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego ustawodawca upoważnia rady gminy do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stosownie do postanowień art. 21 ust. 3 ww. ustawy – 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 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 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 którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
- 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Użyte w art. 21 ust. 3 ww. ustawy określenie „w szczególności” oznacza, iż wymieniony w tym przepisie katalog zagadnień, które obejmować powinna uchwała rady gminy określająca zasady wynajmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jest katalogiem otwartym, ale i obowiązkowym. Rada gminy powinna więc uregulować w przedmiotowej uchwale wszystkie wskazane w art. 21 ust. 3 ww. ustawy zagadnienia, a ponadto może zamieścić jeszcze inne, dodatkowe regulacje związane z najmem. Brak w uchwale któregośkolwiek z wymienionych w art. 21 ust. 3 ww. ustawy zagadnienia, oznacza niewypełnienie przez radę gminy normy upoważniającej, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Odnosząc powyższe do postanowień ocenianej uchwały stwierdzić należy, iż nie zawiera ona wszystkich wymienionych w ustawie zagadnień. Uchwała nie określa bowiem wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu (art. 21 ust. 3 pkt. 1 ww. ustawy).

Organ nadzoru podkreśla, iż nie wypełnia ww. normy upoważniającej postanowienie § 17 badanej uchwały, zgodnie z którym „Stosowanie obniżek czynszu w lokalach mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, określa Zarządzenie Burmistrza Gostynia”. Zgodnie z wolą ustawodawcy, to rada gminy winna określić w przedmiotowej uchwale wysokość dochodu gospodarstwa domowego, która uzasadniałaby zastosowanie obniżek czynszu. Subdelegowanie tego uprawnienia na organ wykonawczy gminy (Burmistrza Gostynia), dokonane zostało przez Radę bez upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Gmina może bowiem stanowić akta prawa miejscowego jedynie na mocy wyraźnego upoważnienia ustawowego i respektując granice tego upoważnienia. Wynika to z konstytucyjnej zasady praworządności wyrażonej w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. z 1997r., Nr 78, poz. 483). Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż przepisy § 8 ust. 1 badanej uchwały zostały zredagowane w sposób sprzeczny z zasadami techniki prawodawczej.

Akty normatywne, a zatem i akty prawa miejscowego, winny być ustanawiane w sposób zgodny z zasadami legislacji. Zasada przyzwoitej legislacji znajduje oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a jedną z jej części składowych jest wymóg jasności przepisów prawa, oznaczający nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści, nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Zasada ta wpisana została także do kanonu „Zasad techniki prawodawczej” określonych w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. (Dz.U. z 2002r., Nr 100, poz. 908). Przedmiotowa uchwała, jako akt prawa miejscowego, zgodnie z § 25 (w związku z § 143) załącznika do ww. rozporządzenia, powinna możliwie bezpośrednio

i wyraźnie wskazywać kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować. Podkreślić należy także bogate orzecznictwo, które odnosi się do konieczności stosowania przez prawodawców, także miejscowych, zasad prawidłowej legislacji. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) wskazał, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Odnosząc powyższe do zakwestionowanych postanowień § 8 ust. 1 uchwały podnieść należy, że nie spełniają one ww. zasad legislacji. We wskazanym paragrafie Rada Miejska w Gostyniu określiła kryteria, jakie muszą spełniać najemcy lokali socjalnych, przy czym Rada wyraźnie postanowiła, iż wymienione kryteria najemcy muszą spełniać łącznie. Organ nadzoru zwraca uwagę, iż nie sposób spełniać łącznie wszystkich wymienionych w § 8 ust. 1 badanej uchwały kryteriów, gdyż wiele z nich pozostaje ze sobą w sprzeczności.

I tak, osoby bezdomne, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 5 uchwały, nie mogą jednocześnie spełniać wymogu **zamieszkiwania w lokalu** o określonej powierzchni (a więc kryteriów wymienionych w § 8 ust. 1 pkt 3 lub pkt 4). Zgodnie bowiem z ustawową definicją, osobą bezdomną jest „osoba **niezamieszkująca w lokalu** mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także **osoba niezamieszkująca w lokalu** mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania” (art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004r. O pomocy społecznej (Dz.U. z 2013r., poz. 182).

Niejasny i budzący wątpliwości interpretacyjne, w ocenie organu nadzoru, jest również wymóg jednoczesnego spełniania przez najemcę kryteriów wymienionych w § 8 ust. 1 pkt 3 i 4, odnoszące się do zamieszkiwania w lokalu o określonej powierzchni. W pkt 3 Rada postanowiła, iż najemcą lokali socjalnych mogą być mieszkańcy gminy, którzy zamieszkują w lokalu, w którym na osobę przypada niej niż 5m² powierzchni wszystkich pokoi znajdujących się w lokalu. Jednocześnie najemcą lokalu socjalnego, w myśl przepisu pkt 4, może być osoba zamieszkująca w lokalu samotnie, w którym na osobę przypada mniej niż 10m² powierzchni wszystkich pokoi znajdujących się w lokalu. Wykładnia systemowa nakazywałaby rozłączne (a nie łączne, jak postanowiła Rada) traktowanie obu tych przepisów, a więc przyjęcie, iż najemca winien spełniać albo kryterium określone w pkt 3, albo w pkt 4. Jednakże przepisy te mogą być zrozumiane również w sposób dosłowny i tym samym budzić wątpliwości interpretacyjne, np. w kręgu osób zainteresowanych najmem lokalu socjalnego z mieszkaniowego zasobu gminy Gostyń. Organ nadzoru zauważa, że kwestionowany przepis uchwały stałby się jasny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych i zapewne zgodny z wolą prawodawcy miejscowego, gdyby oba ww. postanowienia pkt 3 i 4 w § 8 ust. 1 uchwały zostały połączone spójnikiem „lub”.

Pouczenie:

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone w terminie 30 dni od jego doręczenia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Gostyniu
2. Burmistrz Gostynia

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Piotr Flarek