



26.04.2021
wyszy
[signature]

BR. 0711. 9. 2021

Elektronicznie podpisany przez:
Michał Witold Zieliński
dnia 23 kwietnia 2021 r.

0.9494.2021

23.04.2021

EPUPAP

[signature]
26.04.2021

Poznań, dnia 23 kwietnia 2021 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.239.2021.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność § 7 ust. 1 w zakresie zwrotu: „w szczególności”, § 7 ust. 3, § 9 ust. 4 w zakresie zwrotu: „w szczególności” oraz § 18 ust. 3 uchwały nr 336/XXXII/2021 Rady Gminy Czerwonak z dnia 18 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czerwonak – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała nr 336/XXXII/2021 Rady Gminy Czerwonak w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Czerwonak (zwana dalej „uchwałą”) została podjęta na sesji w dniu 18 marca 2021 r. Jako podstawę prawną uchwały powołano: „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 2020 r. poz. 611)”.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 24 marca 2021 r.

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

Do podjęcia przedmiotowej uchwały upoważnia radę 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 2020 r. poz. 611), zwanej dalej „ustawą”. Stosownie do ust. 3 przywołanego przepisu: „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminny powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w 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;

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: nk@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

- 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”.

Ustawodawca określając w art. 21 ust. 3 ustawy materię, jaką winny regulować ww. zasady posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, iż omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak to, aby rada gminy, ustalając zasady wynajmowania lokali, zamieściła w nich postanowienia odnoszące się do co najmniej wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną.

W § 7 ust. 1 uchwały zapisano: „Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony przysługuje w szczególności osobom, które: [...]”. W § 9 ust. 4 uchwały rada postanowiła: „Wójt może odmówić zgody na dokonanie zamiany lokali w szczególności w przypadku, gdy:[...]”.

Organ nadzoru stwierdził, że powtarzające się użycie w ww. postanowieniach 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 Czerwonak, 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 § 7 ust. 3 uchwały zapisano: „W wyjątkowych przypadkach, uwzględniając szczególną sytuację rodzinno – mieszkaniową wnioskodawcy, bądź szczególne okoliczności sprawy, Wójt może przyznać lokal mieszkalny pomimo niezaistnienia przesłanki, o której mowa w ust. 1 i 2, po uzyskaniu pozytywnej opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej”. W § 18 ust. 3 uchwały rada postanowiła natomiast: „W szczególnie uzasadnionych przypadkach umowa najmu lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego, może być zawarta z innymi osobami niż wymienione w art. 691 Kodeksu cywilnego, po uzyskaniu pozytywnej opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy w sposób nieuprawniony wprowadzają pojęcia nieostre. Należy wskazać, że zapisy zawierające niedookreślone, nieostre klauzule, takie jak: „wyjątkowe przypadki”, „przypadki podyktowane interesem gminy”, „uzasadnione przypadki” czy „szczególnie uzasadnione przypadki” wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę związania organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku WSA w Gdańsku z dnia 7 sierpnia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 114/19: *„Trzeba też zauważyć, że przepis § 6 Zasad techniki prawodawczej 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 wynikające z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną*

z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego”.

Rada gminy, będąc zobowiązana 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. Określenie takich przypadków poprzez użycie sformułowań „w wyjątkowych przypadkach”, „szczególna sytuacja rodzinno – mieszkaniowa”, „szczególne okoliczności sprawy” czy też „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” jest stwierdzeniem zbyt ogólnym, nie wskazującym w sposób należyty kryteriów oceny, jak również celu, który miałoby spełniać niestosowanie kryteriów określonych w uchwale. Z tego względu, zdaniem organu nadzoru, w ocenianej uchwale nie mogą znajdować się przepisy skonstruowane w oparciu o zwroty niedookreślone, które umożliwiają wydawanie decyzji lub innych aktów administracyjnych czy też wykonywanie czynności materialno-technicznych z pominięciem kryteriów wskazanych w uchwale.

Wobec powyższego, 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 Czerwonak

Wójt Gminy Czerwonak