



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 22 grudnia 2022 r.

Poz. 7122

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 152/2022 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 20 grudnia 2022 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XXXIX/347/2022 Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim z dnia 22 listopada 2022r. w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, w tym określenie kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzenia oceny wniosków o lokale mieszkalne budowane w ramach inwestycji realizowanej w Lubieniu Kujawskim przez Społeczną Inicjatywę Mieszkańców „KZN – Toruński” Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu przy ul. Marii Skłodowskiej-Curie 41A.

Uzasadnienie

W dniu 22 listopada 2022 r. Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim podjęła uchwałę nr XXXIX/347/2022 w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, w tym określenie kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzenia oceny wniosków o lokale mieszkalne budowane w ramach inwestycji realizowanej w Lubieniu Kujawskim przez Społeczną Inicjatywę Mieszkańców „KZN – Toruński” Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu przy ul. Marii Skłodowskiej-Curie 41A.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 25 listopada 2022 r.

Zawiadomieniem z dnia 7 grudnia 2022 r., znak: WNK.DW.IV.4131.43.2022.JK organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Burmistrz Miasta Lubień Kujawski nie ustosunkował się do zarzutów zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 15b ust. 2a i ust. 2b oraz art. 30 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r., poz. 2224 z późn. zm.).

Stosownie do brzmienia art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy”. W zakresie tej podstawy prawnej należy powołać się na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach wyrażone w wyroku z dnia 17 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 737/18 (publ. LEX nr 2616427), w którym Sąd stwierdził, że „Na tle wykładni art. 18 ust. 2 pkt 15 (...) ustawy, za utrwalone uznać należy stanowisko, zgodnie z którym przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy do stanowienia przez radę gminy aktów prawa miejscowego ani też podejmowania uchwał. Stanowi on jedynie odesłanie do innych ustaw regulujących kompetencje rady gminy; ma on charakter organizacyjny (czasami zwany także organizacyjno-ustrojowym) i nie zawiera samodzielnie delegacji do stanowienia jakiegokolwiek aktu prawa miejscowego”.

W innym orzeczeniu z dnia 18 sierpnia 2010 r., sygn. akt II SA/Ke 392/10 (publ. LEX nr 602451) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach wskazał, że „Ogólny charakter (...) art. 18 ust. 1 i ust. 2 pkt 15

u.s.g. nie może (...) stanowić samodzielnej podstawy do podjęcia jakiegokolwiek uchwały przez radę gminy. Przepisy te uzupełniają jedynie szczegółowe upoważnienie, które musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, przy czym upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z ustawy. Ponadto powinno wskazywać organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Istnienia upoważnienia ustawowego do stanowienia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktu prawa miejscowego w żadnym razie nie można domniemywać”.

Wobec powyższego, przywołany przez prawodawcę lokalnego przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zdaniem organu nadzoru należy zestawić z powołanymi w podstawie prawnej przepisami ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa. Zgodnie z art. 15b ust. 2a tej ustawy „Finansowanie zwrotne może być udzielone na przedsięwzięcia realizowane z wykorzystaniem finansowego wsparcia udzielonego gminie albo związkowi międzygminnemu w przypadku, gdy z realizacją przedsięwzięcia było związane zawarcie umowy, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 377 i 1561), jeżeli łączna kwota środków publicznych przekazanych na realizację tego przedsięwzięcia nie przekracza dopuszczalnej wysokości rekompensaty z tytułu świadczenia usługi publicznej w ogólnym interesie gospodarczym ustalonej zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie ust. 5.”

Z kolei w myśl art. 15b ust. 2b tej ustawy „W przypadku, o którym mowa w ust. 2a, w zakresie kryteriów przeznaczania i zasad najmu lokali mieszkalnych stosuje się przepisy art. 7a-7f ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych. Natomiast powołany w podstawie prawnej przepis art. 30 cytowanej ustawy zawiera regulacje związane z warunkami wynajmu lokalu mieszkalnego przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową.

Z analizy badanej uchwały wynika, że prawodawca lokalny określił między innymi zagadnienia dotyczące: zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, kompetencje komisji ds. przydziału mieszkań oraz kwestie związane z partycypacją kosztów budowy i minimalną wysokość partycypacji w kosztach.

Mając zatem na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim, jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem. Realizując zatem przysługującą Radzie Miejskiej w Lubieniu Kujawskim kompetencję, powinna ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym, a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd, że wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (vide: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K 25/99 (publ. OTK 2000/5/141).

W tym miejscu zasadnym jest również powołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 2017 r., sygn. akt I OSK 1066/17 (publ. LEX nr 2371162), który stwierdził, że „W odróżnieniu od podmiotów prawa prywatnego (osób fizycznych i osób prawnych) organy władzy publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile podmioty prywatne mogą więc czynić wszystko czego im prawo nie zabrania, o tyle organy władzy publicznej mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. Wyrażona w art. 7 Konstytucji zasada legalizmu i zasada praworządności wiąże wszystkie organy władzy publicznej, w tym również organy jednostek samorządu terytorialnego. W działaniach tych jednostek nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz regułę, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

W ocenie organu nadzoru, powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy zarówno ustawy o samorządzie gminnym, jak również ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa nie przewidują uprawnienia dla Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim do wprowadzenia zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, w tym określenie kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzenia oceny wniosków o lokale mieszkalne budowane w ramach inwestycji realizowanej w Lubieniu Kujawskim przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową „KZN – Toruński” Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu przy ul. Marii Skłodowskiej-Curie 41A.

Zdaniem organu nadzoru także powołany w uzasadnieniu do badanej uchwały przepis „§ 10 ust. 7 i ust. 8 umowy Spółki SIM „KZN – Toruński” z ograniczoną odpowiedzialnością” nie może stanowić podstawy prawnej dla Rady Miejskiej w Lubieniu Kujawskim do podjęcia przedmiotowej uchwały. Jak wyżej wskazano, upoważnienie organu stanowiącego gminy musi wynikać z przepisu rangi ustawowej, a zatem nie przewidziano kompetencji wynikających z umów cywilnoprawnych.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Lubieniu Kujawskim, podejmując w dniu 22 listopada 2022 r. uchwałę nr XXXIX/347/2022 w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, w tym określenie kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzenia oceny wniosków o lokale mieszkalne budowane w ramach inwestycji realizowanej w Lubieniu Kujawskim przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową „KZN – Toruński” Sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu przy ul. Marii Skłodowskiej-Curie 41A naruszyła wskazane wyżej przepisy prawa.

Rozstrzygnięcie nadzorcze jest ostateczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

z up. Wojewody Kujawsko-Pomorskiego
II Wicewojewoda Radosław Kempinski