

Łódź, 7 lipca 2021 r.

PNIK-I.4131.575.2021

Rada Miasta Brzeziny

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały nr XL/301/2021 Rady Miasta Brzeziny z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Brzeziny, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 15 czerwca 2021 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały nr XL/301/2021 Rady Miasta Brzeziny z dnia 27 maja 2021 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Brzeziny, organ nadzoru powziął wątpliwości co do jej zgodności z prawem.

Rada Miasta nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 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”. Ustawodawca wskazał elementy, które są niezbędne w uchwale regulującej zasady wynajmowania lokali, co wynika z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. O ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść podejmowanej uchwały, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, że uchwalane zasady wynajmowania lokali obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy. Niewyczerpanie zakresu delegacji ustawowej w drodze uchwały skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Wszystkie kwestie określone w tym przepisie zostały uznane przez ustawodawcę za na tyle istotne, że wskazał na konieczność ich uregulowania w podejmowanej uchwale. Jak podkreślił WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/GL 1108/08, ustawa nie nakłada obowiązku pobierania obniżonego czynszu, jednakże nie oznacza to, że wyłączone jest przez to wprowadzenie takiej możliwości, a w konsekwencji Rada zobligowana jest do uregulowania w regulaminie kryteriów dochodowych, w przypadku spełnienia których obniżka może zostać zastosowana. Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących regulacji zawartych w przedmiotowej uchwale:

1) § 2 ust. 3 odnoszący się do instytucji kaucji zabezpieczającej należności z tytułu umowy najmu przekracza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy, bowiem ustawa nie upoważnia rady do regulowania w drodze uchwały wysokości kaucji zabezpieczającej. Rada Miasta nie jest stroną umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tego rodzaju umowa jest zawierana między najemcą a organem wykonawczym gminy (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) jako organem gospodarującym mieniem gminy i reprezentującym gminę w świetle art. 30 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Wyłącznie zatem te podmioty jako strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu kwestię kaucji zabezpieczającej. Zakwestionowany zapis uchwały odnosi się zatem do materii wyłączonej z kompetencji decyzyjnych Rady. Ponadto organ uchwałodawczy uzależnił zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego od wpłacenia przez przyszłego najemcę kaucji oraz określił wysokość kaucji Tymczasem zagadnienie uzależnienia przez wynajmującego zawarcia umowy najmu od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu umowy najmu zostało uregulowane odmiennie niż w ustawie. W § 2 ust. 3 uchwały Rada wprowadziła bowiem obowiązek wpłacenia przez przyszłego najemcę kaucji zabezpieczającej należności z tytułu zawarcia umowy najmu, podczas gdy art. 6 ust. 1 ustawy przewiduje fakultatywne ustanowienie przez strony umowy najmu warunku wpłaty kaucji na pokrycie należności z tytułu najmu lokalu,

2) w § 3 Rada w sposób nieuprawniony stworzyła własną definicję pojęcia „członek wspólnoty samorządowej”, co jest niedopuszczalne ze względu na to, że art. 21 ust. 3 ustawy nie daje upoważnienia do regulowania definicji pojęć używanych w ustawie.

Ponadto ustawodawca określił już co należy rozumieć pod pojęciem „mieszkaniowy zasób gminy”, „lokal”, „pomieszczenie tymczasowe” w art. 2 ust. 1 ustawy, natomiast pojęcie „dochód” w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 z późn. zm.), „osoba bezdomna” w art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 z późn. zm.), „stopień niepełnosprawności” w art. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573), „osoba niepełnosprawna” w art. 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej (...).

Tworzenie przez Radę Miasta nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie, przy braku wyraźnego upoważnienia ustawowego w tym zakresie, jest niedopuszczalne, bowiem zgodnie z treścią § 149 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 26 września 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 504/12 oraz w wyroku z dnia 22 października 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 478/13),

3) w § 6 ust. 1 pkt 1 Rada postanowiła że lokale mogą być oddane w najem socjalny osobom uprawnionym do otrzymania lokalu w najem socjalny na podstawie wyroku sądowego. Zapis ten wykracza poza granice delegacji ustawowej, która w zakresie pierwszeństwa przyznawania lokali komunalnych upoważnia radę gminy tylko do tego, by określić "kryteria wyboru osób", którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy). Ponadto przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ustawy wyznaczają granicę obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony (patrz: wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Bk 226/20),

4) w § 6 ust. 1 pkt 2 w zakresie zapisu „i znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej”. Należy wskazać, że zapis zawierający niedookreślone, nieostre klauzule, takie jak „trudna sytuacja materialna” wprowadza uznaniowość organów je stosujących i narusza zasadę

praworządności wyrażoną w art. 7 KPA i zasadę zaufania obywateli do organów administracji państwowej wynikającą z art. 8 KPA (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Wr 647/13). 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,

5) w § 6 ust. 5 wskazano, że umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na okres nie dłuższy niż 1 rok. Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy, umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony. Organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu socjalnego w imieniu gminy jest jej organ wykonawczy. Określenie przez Radę maksymalnego okresu, na jaki może być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego stanowi ograniczenie uprawnień potencjalnych najemców i organu wykonawczego gminy, a także narusza wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu cywilnego zasadę swobody umów, zgodnie z którą strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 września 2014 r., sygn. akt I OSK 1387/14),

6) w § 14 ust. 2 Rada Miasta określiła warunek, który musi zostać spełniony, aby została zawarta umowa najmu lokalu z osobami bliskimi najemcy, które pozostały w opuszczonym przez najemcę lokalu czym wykroczyła poza zakres delegacji określonej w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy. Zgodnie z tym przepisem uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem zasad postępowania należy zaś rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzenie dodatkowych warunków w tym dotyczących np.: spłaty istniejącego zadłużenia, okresu faktycznego zamieszkania w tym lokalu wspólnie ze zmarłym najemcą do chwili jego śmierci, nie posiadania tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego przez osoby bliskie najemcy lub ich współmałżonków nie ma uzasadnienia prawnego (por. wyroki WSA w Łodzi z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14, z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18 i z dnia 12 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Łd 82/19),

7) w § 15 ust. 1 pkt 1, 2 i ust. 2 Rada określiła warunki, które muszą zostać spełnione, aby została zawarta umowa najmu lokalu z osobami bliskimi najemcy, które nie wstąpiły w najem

po śmierci najemcy. Zapisy te przekraczają delegację ustawową wynikającą z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, z przyczyn o których mowa powyżej.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 12 lipca 2021 r. proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardega
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:
Burmistrz Miasta Brzeziny