



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.672.2023

Łódź, 8 sierpnia 2023 r.

Rada Miejska w Piątku

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/308/23 Rady Miejskiej w Piątku z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piątek.

Uzasadnienie

Organ nadzoru, zawiadomieniem o wszczęciu postępowania nadzorczego z 25 lipca 2023 r., znak: PNIK-I.4131.672.2023, w sprawie kontroli legalności ww. uchwały poprosił o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły § 9 ust. 1 pkt 1, § 11 oraz § 15 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały.

W piśmie z dnia 2 sierpnia 2023 r., znak: OR.0007.34.2023.MB Przewodniczący Rady Miejskiej w Piątku poinformował, że na najbliższej sesji zostanie podjęta stosowna uchwała uwzględniająca uwagi organu nadzoru w zakresie zastrzeżeń do przedmiotowej uchwały, nie wskazując jednocześnie konkretnej daty planowanej sesji.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Uchwałą Nr LV/308/23 z dnia 27 czerwca 2023 r. Rada Miejska w Piątku przyjęła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piątek, określone w załączniku do uchwały.

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi 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 2023 r. poz. 725 z późn. zm.) - dalej jako „u.o.l.”, w myśl którego, rada gminy uchwała 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. Zakres przedmiotowy uchwały precyzuje art. 21 ust. 3 u.o.l., zgodnie z którym zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca 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;
- 7) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;
- 8) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania "w szczególności", nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP". Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Z kolei zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 u.o.l. tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

Przechodząc do oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że w § 11 załącznika do przedmiotowej uchwały określono, że społeczną kontrolę rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali mieszkalnych sprawuje Komisja Planu, Budżetu, Rolnictwa i Komunalna Rady Miejskiej w Piątku, w której skład wchodzi Radni Gminy Piątek.

W ocenie organu nadzoru ww. zapis uchwały nie spełnia założeń ustawowych określonych w art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.l., to jest trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Rada Miejska w Piątku w przedmiotowej uchwale powinna określić sposób poddawania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Ustawodawca nie zdecydował się na prowadzenie jednolitego trybu społecznej kontroli w zakresie trybu rozpatrywania i

załatwiania wniosków o najem lokali. Każdorazowo rada gminy uchwalając te zasady ma obowiązek dostosować ten tryb do lokalnych warunków i potrzeb, jak również do samego trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Sposób tej kontroli należy określić w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Nadto społeczna kontrola powinna sprowadzać się do możliwości dokonania oceny, czy określona osoba będąca członkiem wspólnoty samorządowej może uzyskać pomoc gminy w zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych w drodze zakwalifikowania jej do kręgu osób, z którymi może być zawarta umowa najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie, dane liczbowe składające się na ocenę punktową wniosków, skala ocen jaką w weryfikacji wniosków stosował podmiot weryfikujący, prawidłowość zliczenia punktacji, itp. Poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy winien mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane decyzje. (por. wyrok NSA z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. akt III OSK 6685/21). Brak uregulowania w akcie prawa miejscowego obowiązkowego elementu upoważnienia ustawowego wskazanego w art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.l., to jest trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej, stanowi istotne naruszenie normy kompetencyjnej, która w niniejszej sprawie zawarta jest w art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.l. Niewypełnienie przez uchwałę zakresu regulacji określonej w art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.l. uzasadniało stwierdzenie nieważności uchwały w całości, pomimo ujęcia w jej treści postanowień, co do których nie dostrzeżono wadliwości. Uregulowanie, które zostało zakwestionowane, nie wypełnia bowiem w całości zakresu art. 21 ust. 3 u.o.l., zaś realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 tej ustawy wymaga ujęcia w uchwale wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 3 u.o.l.

Jednocześnie należy zauważyć, że załącznik do uchwały Nr LV/308/23 Rady Miejskiej w Piątku z dnia 27 czerwca 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Piątek, zawiera również istotne naruszenia prawa innego rodzaju.

W § 9 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały określono, że w celu poprawy warunków mieszkaniowych najemcy lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy mogą dokonywać zamiany zajmowanych przez siebie lokali na inne lokale za zgodą

wynajmującego pod warunkiem, że na żadnym z najemców lokali podlegających zamianie nie ciąży zaległości z tytułu czynszu oraz innych opłat związanych z eksploatacją tych lokali.

W ocenie organu nadzoru wprowadzanie, wyżej opisanego, dodatkowego warunku braku zaległości z tytułu czynszu oraz innych opłat związanych z eksploatacją tych lokali nie mieści się w pojęciu zasad wynajmowania lokali, a zatem wykracza on poza delegację ustawową z art. 21 ust. 3 pkt 4 u.o.l. Rada, realizując przypisane gminie zadanie własne tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, kwalifikować do grona teje wspólnoty osób legitymujących się, czy to określonym czasem trwania zamieszkiwania, czy to nie zaleganiem z opłatami z tytułu użytkowania lokalu oraz nie zakłócaniem porządku domowego i utrzymywaniem lokalu w należytych stanie technicznym i sanitarnym.

Wyłączenie członków wspólnoty samorządowej z możliwości starania się o zamianę zajmowanych przez siebie lokali na inne lokale za zgodą wynajmującego z powodu zalegania z opłatami z tytułu użytkowania lokalu narusza art. 21 ust. 3 pkt 4 w zw. z art. 4 ust. 1 u.o.l.

W § 15 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały postanowiono, że Gmina Piątek może przeznaczać lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy na realizację innych zadań jednostek samorządu terytorialnego przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 901) oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz.447), który to zapis stanowi powtórzenie art. 4 ust. 2b u.o.l.

W ocenie organu nadzoru w uchwałach należy formułować postanowienia jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a powtórzenie w uchwale przepisów ustawowych jest niedopuszczalne i niezgodne z zasadami legislacji. Powyższe stanowisko potwierdza wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Po 169/12, w którym sąd administracyjny jednoznacznie wskazał, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. W ocenie sądu, powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Ponadto powtórzenie przepisu ustawy narusza § 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, który stanowi o tym, że w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw i innych aktów normatywnych. Zakaz ten ma na celu budowanie systemu prawnego w sposób spójny, czytelny, ułatwiający wyszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jak prawo reguluje daną kwestię. Dlatego też system prawny powinien być budowany od

ogółu do szczegółu, a to oznacza, że na poziomie bardziej szczegółowym nie powtarza się już zasad wyczerpująco wyrażonych na poziomie bardziej ogólnym.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w całości jest uzasadnione i konieczne.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90 – 434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:
Burmistrz Piątku