



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.802.2021

Łódź, 26 listopada 2021 r.

Rada Gminy Daszyna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

§ 16 załącznika do uchwały Nr XLIII/224/2021 Rady Gminy Daszyna z dnia 21 października 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Daszyna.

Uzasadnienie

Rada Gminy Daszyna na sesji w dniu 21 października 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLIII/224/2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Daszyna. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 października 2021 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że zawiera ona zapis naruszający obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenie w uzasadnieniu do zawiadomienia z dnia 5 listopada 2021 r. znak: PNIK-I.4131.802.2021.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 15 listopada 2021 r. Przewodnicząca Rady Gminy Daszyna poinformowała, że w ocenie Rady Gminy kwestionowany przepis § 16 załącznika do uchwały, jest zgodny z prawem. W przesłanych wyjaśnieniach wskazano: „Wątpliwości Wojewody co do zapisu, iż „umowy najmu lokalu mieszkalnego mogą być zawierane z osobami, które są niezbędne dla Gminy Daszyna z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy zawodowej lub posiadane kwalifikacje”, co do braku wydzielenia w zasobie mieszkaniowym lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku

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.

pracy nie są zasadne. Kwestionowana uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali nie zawiera zapisów o zasobie mieszkalnym. Tę kwestię reguluje odrębna uchwała. Ponadto zapis, na który powołuje się Wojewoda, dotyczy wynajmowania lokalu na czas trwania stosunku pracy, a kategoria osób określonych w § 16 ustala jedynie warunek niezbędności dla Gminy Daszyna. Nie ma również w tej sytuacji potrzeby wydzielenia w zasobie mieszkaniowym lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy. Najem określony w § 16 nie jest związany ze stosunkiem pracy. Zgadzam się z opinią Wojewody, że użyto nieostrego pojęcia „osoby niezbędne dla Gminy”, jednakże pragnę zwrócić uwagę, że szeroki katalog zadań gminy nie daje możliwości ustalenia precyzyjnej definicji, szczególnie w sytuacji zaistnienia stanów nadzwyczajnych, takich jak pandemia, stan wyjątkowy, czy lockdown.”

Organ nadzoru nie uwzględnia powyższych wyjaśnień i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3, 3b i 3c 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 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o ochronie praw lokatorów”.

Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, 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. Z kolei art. 21 ust. 3 tej ustawy zawiera otwarty katalog zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w uchwale w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, na który składają się:

- 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.

W § 16 załącznika do uchwały Nr XLIII/224/2021 z dnia 21 października 2021 r. Rada Gminy Daszyna postanowiła, że umowy najmu lokalu mieszkalnego mogą być zawierane z osobami, które są niezbędne dla gminy Daszyna z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy zawodowej lub posiadane kwalifikacje.

W ocenie organu nadzoru zapis powyższy nie mieści się w upoważnieniu, jakiego ustawodawca udzielił radzie gminy w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, a także narusza przepisy art. 4 ust. 2 i art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z treścią art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Art. 20 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że rada gminy może wydzielić w zasobie mieszkaniowym lokale przeznaczone do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy. W art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów rada gminy upoważniona została do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym również zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, pod warunkiem, że w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Analiza treści omawianej uchwały nie wskazuje, by w zasobie mieszkaniowym gminy Daszyna wydzielone zostały lokale z przeznaczeniem na najem związany ze stosunkiem pracy. Wobec powyższego zapis § 16 załącznika do uchwały, pozwalający na zawarcie umowy najmu z osobami niezbędnymi dla gminy z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy lub posiadane kwalifikacje, nie znajduje oparcia w przepisach ustawy.

Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów wskazał, jakie elementy powinny zawierać zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jako pierwszy ustawa wymienia wysokość dochodu gospodarstwa domowego, kolejny element to warunki zamieszkiwania czy kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Upoważnienie to nie obejmuje jednakże powierzenia organowi wykonawczemu gminy prawa do dowolnego dysponowania lokalami gminnymi i zawierania umów najmu lokalu mieszkalnego z osobami „niezbędnymi dla gminy” z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy lub posiadane kwalifikacje.

Przypomnieć należy, że ustawa o ochronie praw lokatorów daje możliwość zagwarantowania lokalu mieszkalnego dla osób, którym gmina ze względu na zapewnienie odpowiednich kadr niezbędnych do jej funkcjonowania może zapewnić na czas trwania stosunku pracy lokal mieszkalny z wydzielonej na ten cel puli z mieszkaniowego zasobu gminy. Dysponowanie tą pulą nie może jednak odbywać się w sposób dowolny, lecz musi uwzględniać ustalone zasady i przyjęte kryteria dotyczące wynajmowania takich lokali (art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów). Zatem przyznając wójtowi określone w § 16 załącznika do uchwały kompetencje Rada nie skorzystała z uprawnień, które daje jej ustawa lecz powierzyła dysponowanie bliżej nieokreśloną liczbą lokali bez ustalenia jakichkolwiek zasad i kryteriów organowi wykonawczemu gminy. Powyższe oznacza, że § 16 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza prawo, co potwierdza np. prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 17 stycznia 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 1227/17. Podkreślić należy, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę gminy przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn. akt I SA/ Wr 1798/99.

Jednocześnie wskazać należy, że uchwała Nr XLIII/224/2021 Rady Gminy Daszyna z dnia 21 października 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Daszyna stanowi akt prawa miejscowego i przy jej podejmowaniu rada gminy zobowiązana jest do przestrzegania przepisów załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie ze stosowanym odpowiednio do aktów prawa miejscowego § 6 Zasad techniki prawodawczej przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zapis § 16 załącznika do uchwały stanowiący, że umowy najmu lokalu mieszkalnego mogą być zawierane z osobami, które są niezbędne dla gminy Daszyna z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy zawodowej lub posiadane kwalifikacje, zawiera nieostre pojęcie „osoby niezbędne dla gminy”. Rada posłużyła się tu pojęciem wysoko ocennym i nieostrym, powodującym niejasność i nieprecyzyjność przepisów uchwały. Prawodawca lokalny powinien unikać posługiwania się takimi zwrotami, gdyż stopień ich niedookreślenia prowadzi do daleko

idącej subiektywizacji w ich ocenie. Ponadto użycie nieostrego pojęcia „osoby niezbędne dla gminy z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy zawodowej lub posiadane kwalifikacje” daje zbyt szeroki zakres uznaniowości dla wójta gminy (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1423/18).

Reasumując § 16 załącznika do uchwały Nr XLIII/224/2021 Rady Gminy Daszyna z dnia 21 października 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Daszyna, w istotny sposób narusza prawo tj.: art. 4 ust. 2, art. 20 ust. 3 i art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, a także § 6 w związku z § 143 Zasad techniki prawodawczej.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

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 dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Wójt Gminy Daszyna