

Łódź, 30 kwietnia 2021 r.

PNIK-I.4131.402.2021

Rada Miejska w Uniejowie

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 XLIII/338/2021 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Uniejów, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 23 kwietnia 2021 r.

Uzasadnienie

W toku kontroli uchwały Nr XLIII/338/2021 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Uniejów, organ nadzoru powziął wątpliwości co do jej zgodności z prawem. Dotyczy to następujących regulacji uchwały:

- 1) Rada Miejska 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 to 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;

- 2) zapis § 2 ust. 4 uchwały w sposób nieuprawniony modyfikuje postanowienia art. 21b ust. 1 ustawy. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że akty prawa miejscowego nie mogą zawierać powtórzeń ustawowych ani też ich modyfikować lub uzupełniać, gdyż jest to niezgodne z zasadami prawidłowej legislacji. Powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może w istocie prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W sytuacji gdy w jednym akcie następuje pomieszanie materii ustawowej i tej, którą winien normować regulamin w granicach ustanowionego upoważnienia ustawowego, dochodzi do obniżenia rangi przepisów ustawowych do rangi przepisów prawa miejscowego. Ponadto, porządek prawny narusza modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu - co dopuszczalne jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia (por. m.in. wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., sygn. akt II GSK 2114/11). Stanowisko to znajduje dodatkowe oparcie w treści § 118 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - stosowanego do aktów prawa miejscowego na mocy § 143 tego rozporządzenia, zgodnie z którym nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Ponadto należy zauważyć, że unikanie powtórzeń stanowi o przejrzystości systemu prawa. Natomiast ich wprowadzenie może być przyczyną niejasności interpretacyjnych, gdyż powtórzone ustawowo zdefiniowane pojęcie mogłoby być odmiennie zinterpretowane niż pojęcie zawarte w ustawie (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 991/17).
- 3) w § 10 uchwały Rada postanowiła, że w przypadkach wyjątkowo uzasadnionych względami społecznymi, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Mieszkaniowej, Burmistrz może

oddać lokal w najem osobie spełniającej kryteria określone w uchwale, z pominięciem kolejności ustalonej na liście osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu. W ocenie organu nadzoru takie unormowanie 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). Wprowadzony przez Radę zapis stwarza zaś szerokie pole do niepożądanego arbitralności organu gminy w przyznawaniu konkretnym osobom lokali komunalnych. Należy też wskazać, że zapisy zawierające niedookreślone, nieostre klauzule, takie jak "przypadki wyjątkowo uzasadnione względami społecznymi", wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają 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 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem 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).

Wobec powyższego, w terminie do 11 maja 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

Justyna Szymańska-Chłędzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:
Burmistrz Uniejowa