



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.157.2022

Łódź, 3 marca 2022 r.

## **Rada Gminy Zduny**

### **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**

ust. 2 pkt 1, 2 i 5 w rozdziale 1, ust. 2 pkt 1 w zakresie wyrazów „lub podobnego zdarzenia losowego” w rozdziale 4, 6 ust. 2 w zakresie wyrazów „w szczególności” w rozdziale 6 załącznika do uchwały Nr LII/258/22 Rady Gminy Zduny z dnia 27 stycznia 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Zduny.

### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Zduny na sesji w dniu 27 stycznia 2022 r. podjęła uchwałę Nr LII/258/22 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Zduny. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lutego 2022 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że zawiera ona zapisy naruszające obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z 8 lutego 2022 r. znak: PNIK-I.4131.157.2022.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 10 lutego 2022 r., znak: RO.BR.0711.3.1.2022 Przewodniczący Rady Gminy Zduny przesłał wyjaśnienia, w których

#### **ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

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.

wskazał, że definicje pojęć: „gospodarstwo domowe”, „najniższa emerytura”, „dochód” są zbędne w treści załącznika do uchwały, z uwagi na fakt, iż są one uregulowane ustawowo. Podobnie wygląda kwestia z użytym w rozdziale VI ust. 2 załącznika do uchwały sformułowaniu: „w szczególności”, o którym mowa w pkt 3 zawiadomienia organu nadzoru o wszczęciu postępowania w celu kontroli legalności uchwały. W ocenie Rady Gminy Zduny zapis rozdziału VI ust. 11 dotyczący podjęcia decyzji w przedmiocie przydziału lokalu, jest zgodny z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 172), albowiem w treści tego przepisu brak jest sformułowania, że opinia komisji jest dla wójta wiążąca. Tym samym Przewodniczący Rady Gminy Zduny wskazał, iż może zdarzyć się sytuacja, że z przyczyn merytorycznych wójt jako organ wykonawczy gminy nie podzieli stanowiska komisji. Odmienne rozumienie tego zapisu prowadziłoby do sytuacji, w której wójt pozbawiony zostałby możliwości faktycznego podejmowania decyzji w przedmiotowych sprawach. Ponadto Przewodniczący Rady Gminy Zduny nie podzielił stanowiska organu nadzorczego dotyczącego pkt 1 w rozdziale IV ust. 2 załącznika do uchwały. Pojęcie „klęska żywiołowa” lub podobne zdarzenie losowe nie jest niedookreślone albowiem pojawia się w wielu aktach prawnych jak np. w ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz. U. z 2017 poz. 1897).

Dodatkowo w dalszej części wyjaśnień wskazano także, że Rada Gminy Zduny uznaje za zasadny zarzut dotyczący naruszenia zasad techniki prawodawczej przy konstruowaniu załącznika do uchwały.

Organ nadzoru prezentuje następujące stanowisko w sprawie.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172) 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 ustawy o ochronie praw lokatorów 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.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Gminy Zduny podejmując uchwałę Nr XLIII/252/21 w sposób nieuprawniony w ust. 1 pkt 1, 2 i 5 rozdziału 1 załącznika do uchwały, stworzyła własną definicję pojęcia „gospodarstwo domowe”, „najniższa emerytura”, „dochód”, co jest niedopuszczalne ze względu na to, że art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - zwanej dalej ustawą, nie daje upoważnienia do regulowania definicji pojęć używanych w ustawie.

Ponadto ustawodawca określił już co należy rozumieć pod pojęciem „gospodarstwo domowe” w art. 2 ust. 1 ustawy, „najniższa emerytura” w art. 94 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 291 z późn. zm.), natomiast pojęcie „dochód” w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2021). Tworzenie przez radę gminy 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).

Organ nadzoru wskazuje także na nieprawidłowość zapisu ust. 2 pkt 1 rozdziału 4 załącznika do uchwały, w zakresie wyrazów „lub podobnego zdarzenia losowego”. Zgodnie z powyższym zapisem Rada Gminy wskazała że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom, które pozbawione zostały lokalu wskutek klęski żywiołowej lub podobnego zdarzenia losowego. Należy wskazać, że zapis zawierający niedookreślone, nieostre klauzule, takie jak „podobne zdarzenie losowe” wprowadza uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę praworządności wyrażoną w art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.) i zasadę zaufania obywateli do organów administracji państwowej wynikającą z art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 647/13).

Należy zatem wskazać, że 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.

Ponadto w ust. 2 rozdziału 6 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu „w szczególności” należy wskazać, że zapis ten stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, bowiem zgodnie z treścią ww. przepisu Rada Gminy obowiązana jest uregulować tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Jednocześnie zasada komunikatywności i precyzyjności przepisów aktów prawa miejscowego wyrażona w § 6 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wymaga, aby przepisy prawa były jasne i zrozumiałe. Adresat takiego przepisu powinien wiedzieć, jak ma się zachować, bądź jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, a organ stosujący przepis musi wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Tym samym niedopuszczalne jest stworzenie otwartego katalogu wymagań, co powinien zawierać wniosek o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Reasumując wskazane powyżej uchybienia w istotny sposób naruszają prawo, to jest art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

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 Zduny