

Łódź, 9 kwietnia 2021 r.

PNIK-I.4131.323.2021

**Rada Miejska w Żychlinie**

**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 2020 r. poz. 256 z późn. zm.)

**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 XXXII/166/2021 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 17 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Żychlin, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 24 marca 2021 r.

**Uzasadnienie**

W toku kontroli uchwały Nr XXXII/166/2021 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 17 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Żychlin, organ nadzoru powziął wątpliwości co do jej zgodności z prawem. Powyższe dotyczy następujących postanowień ww. uchwały:

- 1) w § 2 pkt 3, 5, 6, 9, 10, 12 oraz 14 uchwały, organ gminy w sposób nieuprawniony stworzył własne definicje niektórych pojęć, co jest niedopuszczalne ze względu na to, że art. 21 ust. 3 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) zwana dalej „ustawą” nie daje upoważnienia do regulowania definicji pojęć używanych w uchwale. Stosownie zaś do § 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

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka  
[www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu)

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 [www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu) w zakładce ochrona danych osobowych.

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;

- 2) w § 3 pkt 1 uchwały Rada Miejska wykluczyła z prawa ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego osoby które posiadają tytuł prawny do jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego, a w przypadku małżonków wymóg ten spełniają obydwój lub posiadają tytuł prawny do lokalu w zasobach prywatnych na okres nie dłuższy niż 1 rok albo posiadają wypowiedzenie umowy najmu. Wprowadzenie takiego warunku istotnie narusza prawo, bowiem podstawowymi warunkami jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy są: niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie wprowadza żadnych wyłączeń podmiotowych uniemożliwiających obywatelowi ubieganie się o mieszkanie. Wprowadzenie w uchwale dodatkowych wyłączeń, nie mieszczących się w kryteriach ustawowych, kwalifikować należy jako nieuprawnione wychodzenie poza granice upoważnienia ustawowego. Czym innym jest bowiem wyznaczenie kryterium pierwszeństwa, a czym innym wykluczenie, pozbawienie prawa. Kryterium posiadania tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości jako wykluczające zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony nie mieści się w pojęciu „warunków zamieszkiwania”, o których mowa w ustawie. Sam fakt posiadania tytułu prawnego do lokalu, w tym do lokalu mieszkalnego, nie przesądza automatycznie o tym że potrzeby mieszkaniowe członka wspólnoty samorządowej są zaspokojone (wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 981/17, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 15 maja 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 264/18);
- 3) w § 3 pkt 2 uchwały Rada postanowiła, że o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego mogą ubiegać się osoby znajdujące się w trudnych warunkach mieszkaniowych. Kryteria opisane w lit. a i lit. b stanowią mogą warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, zaś opisane w lit. c i lit. d – kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu. Błędne jest natomiast zamieszczenie ich w przepisie, który - jak wynika z jego redakcji - powinien regulować podstawowe warunki jakie musi spełnić osoba ubiegająca się o lokal z zasobów mieszkaniowych gminy;
- 4) w § 4 uchwały Rada postanowiła, że o zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu i tymczasowych pomieszczeń mogą ubiegać się osoby, które spełniają łącznie warunki

wynikające z § 3 pkt 1, pkt 2 lit. a-c oraz znalazły się w niedostatku w rozumieniu niniejszej uchwały. To postanowienie również istotnie narusza prawo z powodów, które opisane zostały w pkt 2 i 3 zawiadomienia;

- 5) w § 5 uchwały Rada postanowiła, że umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata. W ocenie organu nadzoru zapis ten przekracza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z treścią 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, który jako organ gospodarujący mieniem komunalnym i strona umowy najmu lokalu socjalnego będzie władny do określenia terminu zawarcia umowy najmu;
- 6) w § 6 uchwały Rada postanowiła, że umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się ponadto z osobami, którym sąd przyznał prawo do najmu socjalnego w wyroku sądu nakazującym opróżnienie lokalu. W ocenie organu nadzoru zapis ten wykracza poza upoważnienie ustawowe określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy przyznający radzie gminy kompetencje do ustalania zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy. Ten ostatni przepis kształtuje bowiem w sposób samodzielny i wyczerpujący postępowanie wobec osób, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego (patrz: wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18);
- 7) zapis § 8 ust. 1 i 2 uchwały w sposób nieuprawniony modyfikują postanowienia art. 25b i art. 25c 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 pomieszczenie 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 w sprawie

„Zasad techniki prawodawczej” - 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);

- 8) istotnie narusza prawo § 35 uchwały w części dotyczącej zapisu: „Jeżeli osoba umieszczona na liście dwukrotnie odmówi przyjęcia wskazanego lokalu w danym roku - skreśla się ją z listy.” W ocenie organu nadzoru regulacja ta jest sprzeczna z celami ustawy i tworzy negatywną przesłankę materialnoprawną wykraczającą poza granice określone delegacją ustawową. Zakwestionowany przepis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 239/11);
- 9) w § 39 uchwały Rada postanowiła, że Burmistrz Gminy lub upoważniony przez niego Zastępca może wskazać do zawarcia umowy najmu osobę nie spełniającą kryteriów określonych § 37 pkt 2-4 z pominięciem obowiązujących procedur. 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;
- 10) w § 41 pkt 3 – 6 uchwały Rada Miejska 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 nie posiadania tytułu prawnego do innego lokalu, znajdowania się w trudnej sytuacji materialnej, regularne opłacanie należności i utrzymywanie lokalu w należywym stanie w okresie zamieszkiwania z najemcą nie ma

uzasadnienia prawnego (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18).

Ponadto Rada Miejska w Żychlinie podejmując ww. uchwałę nie wypełniła dyspozycji:

- art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, bowiem nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu;

- art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy o ochronie praw lokatorów, nie określiła bowiem zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b, tj. zadań realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z treścią art. 7 ustawy o pomocy społecznej pomocy udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu ubóstwa, bezdomności czy niepełnosprawności. Z kolei z art. 3 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wynika, iż obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. Mając na względzie treść art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym obowiązkiem gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w tym gospodarstw domowych o niskich dochodach, za istotne dla realizacji powyższego obowiązku należy uznać również uregulowanie przez radę gminy zasad przeznaczania lokali dla beneficjentów pomocy udzielanej przez gminę w ramach pomocy społecznej oraz wspierania rodziny.

Wobec powyższego, w terminie do 19 kwietnia 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 Wardęga***  
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru  
i Kontroli**

Do wiadomości:  
Burmistrz Gminy Żychlin