



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.780.2021

Łódź, 5 listopada 2021 r.

Rada Gminy Nieborów

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

§ 1 ust. 2 pkt 1, 2 oraz 5, § 1 ust. 4 pkt 3 i 4, § 7 ust. 6, § 11 ust. 4 i 5, § załącznika do uchwały Nr XLIII/252/21 Rady Gminy Nieborów z dnia 27 września 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nieborów.

Uzasadnienie

Rada Gminy Nieborów na sesji w dniu 27 września 2021 r. podjęła uchwałę Nr XLIII/252/21 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nieborów. Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 8 października 2021 r.

W toku kontroli legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że narusza obowiązujące przepisy prawa i przedstawił swoje zastrzeżenia w uzasadnieniu do zawiadomienia z 25 października 2021 r. znak: PNIK-I.4131.780.2021.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z 27 października 2021 r. Przewodniczący Rady Gminy Nieborów przesłał wyjaśnienia, z których wynika, że wskazane w przepisie 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

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.

z późn. zm.) – dalej ustawa, elementy zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stanowią katalog otwarty, na co wskazuje użyte w przywołanym przepisie wyrażenie „w szczególności”. W związku z tym zamieszczenie przez Radę Gminy w art. 1 ust. 2 definicji pojęć nie pozostaje w sprzeczności z dyspozycją art. 21 ust. 3 ustawy. W dalszej kolejności Przewodniczący Rady Gminy wskazał, że zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy 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. Wydzielenie w zasobie mieszkaniowym lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy następuje w oparciu o art. 20 ust. 3 ustawy, natomiast uchwalenie zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy w drodze odrębnej uchwały wydanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. Brak zatem wydzielenia lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy w uchwale dotyczącej zasad wynajmu nie pozostaje w sprzeczności z ustawą. Ponadto pojęcie „osób niezbędnych kadrowo” jest pojęciem nieostrym, jednakże zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej podlega kontroli społecznej Komisji oraz kontroli sądowej i nie zachodzi zatem obawa dowolnej interpretacji użytego sformułowania.

Dodatkowo wyjaśniono, iż dostarczenie osobom eksmitowanym lokali socjalnych jest jednym z zadań własnych samorządu terytorialnego. Ustalenie zasad pierwszeństwa jest realizacją wymogu z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Żaden przepis ustawy nie wyłącza wprost uprawnień rady gminy do przyznania pierwszeństwa osobom uprawnionym do najmu socjalnego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego. Przewodniczący wskazał, że art. 14 ustawy nie stanowi *lex specialis* do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, ponieważ nie precyzuje reguł pierwszeństwa w najmie socjalnym lokali.

Odnosząc się do możliwości skreślenia z listy osób uprawnionych do otrzymania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, wskazano, że mieści się to w pojęciu trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków i ma na celu urealnienie liczby mieszkańców zgłaszających zapotrzebowanie na lokale pochodzące z mieszkaniowego zasobu gminy i tym samym właściwą realizację zadań w tym zakresie.

Jednocześnie w dalszej części wyjaśnień Przewodniczący wskazał, że uchwała rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w art. 21 ust. 3 ustawy, a wyliczenie zawarte w tym przepisie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może uregulować kwestie związane z obowiązkami najemcy lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy

w zakresie przestrzegania regulaminu porządku i współżycia społecznego oraz w zakresie zachowania się w sposób uciążliwy dla pozostałych mieszkańców.

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 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.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Gminy Nieborów podejmując uchwałę Nr XLIII/252/21 w § 1 ust. 2 załącznika do uchwały w sposób nieuprawniony stworzyła własną definicję pojęcia „gospodarstwo domowe”, „najniższa

emerytura: i „dochód”. Trzeba bowiem, zauważyć, że ustawodawca określił już co należy rozumieć pod pojęciem „gospodarstwo domowe” w art. 2 ust. 1 ustawy, natomiast pojęcie „dochód” w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133 z późn. zm.), „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.).

Tworzenie przez Radę Gminy nowych definicji pojęć już funkcjonujących w ustawie, 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).

Ponadto organ nadzoru wskazuje na nieprawidłowość zapisu § 1 ust. 4 pkt 3 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy postanowiła, że prawo do najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu przysługuje wyłącznie osobom niezbędnym kadrowo dla Gminy na czas trwania stosunku pracy. Zapis ten narusza art. 4 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, a dodatkowo nie wypełnia dyspozycji art. 20 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Jednocześnie stosownie do treści 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.

Należy zauważyć, że w powołanym wyżej art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów rada gminy została upoważniona do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, o ile w mieszkaniowym zasobie wydzielono lokale na ten cel. Z treści ww. uchwały nie wynika, by w zasobie mieszkaniowym gminy wydzielono lokale z przeznaczeniem na najem związany ze stosunkiem pracy.

Organ nadzoru wskazuje również, że ani przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, ani żaden inny przepis ww. ustawy nie upoważnia wójta gminy do udzielania zgody,

jak to określono w § 1 ust. 4 pkt 3 załącznika do uchwały „osobom niezbędnym kadrowo dla Gminy” na zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Należy również wskazać, że zgodnie z piśmiennictwem oraz orzecznictwem sądów, postulat prawidłowej legislacji znajduje niewątpliwie swoje zakorzenienie w wymogach płynących z zasady określoności przepisów prawa, stanowiącej istotny komponent konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T. Zalasinski, *Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 181 i n.), wyprowadzanej z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Potwierdza to utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w świetle którego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (zob. I. Wróblewska, *Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP*, Toruń 2010, s. 75). Ponadto użycie nieostrego pojęcia „osoby niezbędne kadrowo dla Gminy” daje zbyt szeroki zakres uznaniowości dla wójta gminy (por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2018 r., sygn. akt I OSK 1423/18).

Ponadto zapis § 1 ust. 4 pkt 4 oraz § 7 ust. 6 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy przyznała pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu pochodzącego z mieszkaniowego zasobu osobom, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu wykracza poza granice delegacji ustawowej. Art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów w zakresie najmu i 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. Ponadto przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów wyznaczają granicę obowiązku gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony (patrz: wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Bk 226/20).

Dodatkowo zapis § 11 ust. 4 i 5 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy wskazała przypadki skreślenia z listy osób oczekujących na przydział lokalu pochodzącego z mieszkaniowego zasobu, w ocenie organu nadzoru jest sprzeczny z celami ustawy i tworzy negatywną przesłankę materialnoprawną wykraczającą poza granice zakreślone delegacją ustawową. Zakwestionowany przepis pozostaje również w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów 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).

Zdaniem organu nadzoru również treść § 17 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały, w którym Rada Gminy zobowiązała najemcę lokalu, osobę wspólnie z nim zamieszkującą lub osobę u niego przebywającą do przestrzegania Regulaminu porządku i współżycia społecznego oraz zachowania się w sposób nieuciążliwy dla pozostałych mieszkańców lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu przekracza delegację ustawową wynikającą z treści art. 21 ust. 3 ustawy i wkracza między innymi w zagadnienia dotyczące immisji uregulowane w art. 144 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.).

Rada gminy nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. 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.

Opisane wyżej uchybienia stanowią istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 3 i 5 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zatem stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIII/252/21 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nieborów we wskazanej części jest uzasadnione.

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 Nieborów