



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 6 maja 2021 r.

Poz. 3238

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.421.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX-257-2021 Rady Gminy Nędza z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nędza, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1, 6, 6a i 6b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Gminy Nędza przyjęła uchwałę Nr XXXIX-257-2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nędza określonych w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 kwietnia 2021 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

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. Natomiast z art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b wynika, iż zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

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;

6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;

6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

Również wymaga zaznaczenia, że zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy, umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b.

Stosownie do treści art. 21 ust. 3b ustawy rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> stosuje się, jeżeli lokalu nie można wynająć w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których wniosek o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy został przyjęty do realizacji (ust. 3c).

Uchwała Rady w sprawie zasad wynajmowania lokali, jako akt prawa miejscowego, powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Świadczy o tym użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności” wskazujący, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale rady gminy, nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Stanowisko takie wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04. Pominięcie przez Radę któregoś z obligatoryjnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada Gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa.

Tymczasem, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 ustawy, to jest nie określiła w sposób prawidłowy następujących kwestii:

- 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;

- tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;

- zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;

- zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

Rada nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Nie uwzględniła również w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i nie określiła w sposób prawidłowy: wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w podnajem lokalu na czas nieoznaczony. Rada wprawdzie przyjęła regulacje § 4 ust. 2 załącznika Nr 1 do uchwały, w którym przewidziała, że:

*2. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu:*

*1) miesięczny dochód uzasadniający zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego, nie może przekroczyć 100% najniższej emerytury, a w przypadku gospodarstwa wieloosobowego 50% najniższej emerytury przypadającej na każdą osobę zgłoszoną do wspólnego zamieszkania.*

2) miesięczny dochód uzasadniający zawarcie umowy na czas nieoznaczony w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego nie może przekroczyć 200% najniższej emerytury, a w przypadku większej liczby osób zgłoszonych we wniosku do wspólnego zamieszkania 175% najniższej emerytury przypadającej na każdą osobę.

Należy także zauważyć, że stosownie do upoważnienia określonego w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy oddanie lokalu w podnajem dotyczy jedynie umowy zawieranej na czas nieoznaczony, a więc nie może być ono stosowane w przypadku umowy najmu socjalnego lokalu. Tym samym odniesienie „podnajmu” do treści § 4 ust. 2 pkt 1 załącznika Nr 1 do uchwały regulującego wysokość dochodu uzasadniającego zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu jest sprzeczne z prawem.

W tym miejscu należy także zwrócić uwagę, że rada gminy, realizując upoważnienie zawarte w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, winna uwzględnić wiążące regulacje ustawowe. Przepis art. 7 ust. 5 ustawy wskazuje, że za dochód, o którym mowa w ust. 2 i 4, uważa się dochód w rozumieniu przepisów o dodatkach mieszkaniowych. W sprawach dotyczących deklarowania oraz wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego i rodzaju dokumentów, które powinny być przez składających deklaracje przechowywane w celu udostępnienia na żądanie właściciela, stosuje się odpowiednio przepisy o dodatkach mieszkaniowych. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych określając w art. 3 ust. 1 kryteria dochodowe dla przyznania dodatku mieszkaniowego za dochód przyjmuje średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku. Natomiast art. 21b ust. 1 zd. 2 ustawy przewiduje, że: *W deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczeniu o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego uwzględnia się osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania tych dokumentów.* Tymczasem Rada Gminy Nędza normując kwestię dochodu uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu, w przepisach § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały w sposób odmienny od ustawodawcy określiła zasady obliczania wysokości dochodu gospodarstwa domowego. Rada ustaliła bowiem, że: *Miesięczny dochód, o którym mowa w § 4 pkt 2 ustala się przyjmując za podstawę sumę dochodów wszystkich osób zgłoszonych we wniosku do wspólnego zamieszkania z okresu ostatnich trzech miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku, podzieloną przez ilość tych osób, a następnie przez liczbę miesięcy*". W ten sposób Rada odniosła się do dochodu przypadającego na każdą osobę zgłoszoną we wniosku do wspólnego zamieszkania, podczas gdy zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 7 ust. 5 i art. 21b ust. 1 ustawy oraz art. 3 ust. 1 ustawy o dodatkach mieszkaniowych powinna określić wysokość dochodu gospodarstwa domowego rozumianego jako *średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku – w którym uwzględnia się osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania tych dokumentów.*

W zakresie realizacji delegacji ustawowej określonej art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy dotyczącej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej, Rada Gminy Nędza przepisem § 10 załącznika Nr 1 do uchwały przewidziała, że:

1. Kontrolę społeczną trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków sprawuje Społeczna Komisja Mieszkaniowa.

2. Społeczna Komisja Mieszkaniowa powoływana jest przez Wójta w drodze zarządzenia.

3. Do zadań Społecznej Komisji Mieszkaniowej należą:

1) kontrola prawidłowości kwalifikacji wniosków o najem, ocena warunków zamieszkania kwalifikujących do ich poprawy;

2) uczestniczenie w oględzinach pomieszczeń zajmowanych przez osoby ubiegające się o najem lokalu;

3) opiniowanie wniosków o najem lokalu;

4) sporządzanie projektów list osób zakwalifikowanych do otrzymania lokalu;

5) rozpatrywanie uwag i zastrzeżeń do projektów list

4. Społeczna Komisja Mieszkaniowa obraduje na posiedzeniach zwoływanych według potrzeb.

5. Decyzję o przydziale lokalu podejmuje Wójt Gminy, po zapoznaniu się z opinią Komisji.

W ocenie organu nadzoru model kontroli społecznej przyjęty przez Radę jest nieprawidłowy. Powołana przez Radę Gminy Społeczna Komisja Mieszkaniowa nie spełnia roli przewidzianej przez ustawę. Pomimo formalnego przypisania jej przepisem § 10 załącznika do uchwały „funkcji” kontrolnych, nie jest ona organem kontrolującym kwestię prawidłowości rozstrzygnięcia wniosków mieszkaniowych. Z nałożonych na nią zadań wynika bowiem, że jest ona podmiotem powołanym do: uczestniczenia w oględzinach lokali zajmowanych przez ubiegających się o lokal komunalny, wstępnego opiniowania ich wniosków oraz rozpatrywania uwag i zastrzeżeń do nich oraz sporządzania listy zakwalifikowanych do przydzielenia lokalu. To oznacza, że w istocie Komisja ta jest organem dalece decyzyjnym w procesie rozpatrywania wniosków mieszkaniowych, biorącym aktywny udział w ich rozpoznawaniu i decydującym o ostatecznym kształcie listy kandydatów przedstawionej do zaakceptowania przez Wójta. Tym samym zamiast roli kontrolnej przypisano jej rolę rozstrzygającą.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy Rada w uchwale ma określić sposób poddawania „spraw trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali”. Z powyższego wynika, że kontroli społecznej mają być poddane jedynie te czynności, które składają się na tryb postępowania. W związku z tym kontrola przybrać powinna charakter formalny a nie merytoryczny. Kontrola trybu będzie więc sprowadzała się do weryfikacji tego, czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie, dane liczbowe składające się ocenę punktową wniosków, skala ocen jaką w weryfikacji wniosków stosował podmiot weryfikujący, prawidłowość zliczenia punktacji itp. Z całą pewnością kontrola nie może dotyczyć oceny merytorycznej wniosków, albowiem kontrolą nie są objęte ani zasady rozpatrywania wniosków ani zasadność czy prawidłowość przydziału lokali mieszkalnych.

W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że kontrola jest instrumentem prawnym nie zawierającym cech władczego oddziaływania, wkraczania w działalność podmiotów kontrolowanych w celu korygowania tej działalności. Kontrolą jest ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z oceną stanu istniejącego, a więc zastanego. Polega ona na sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu, zaś jej treścią jest:

- obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu,
- ocena tej działalności lub stanu prowadząca do stwierdzenia, że są one prawidłowe lub nieprawidłowe,
- diagnoza co do przyczyn ewentualnych nieprawidłowości,
- sformułowanie wniosków odnośnie do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości i wytycznych prowadzących do zmiany nieprawidłowego postępowania kontrolowanego podmiotu.

Kontrola jest pozbawiona władczej i wiążącej ingerencji, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływu i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany.

Tym samym przewidziana w § 10 załącznika do uchwały kontrola społeczna przyjmująca formę:

- *uczestniczenia w oględzinach pomieszczeń zajmowanych przez osoby ubiegające się o najem lokalu;*
- *opiniowania wniosków o najem lokalu;*
- *sporządzania projektów list osób zakwalifikowanych do otrzymania lokalu;*
- *rozpatrywania uwag i zastrzeżeń do projektów list*

nie stanowi kontroli społecznej, o której mowa w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, a tym samym nie może być elementem kwestionowanej uchwały. Wskazane wyżej formy kontroli oddziałują na proces decyzyjny organów rozstrzygających i niewątpliwie mają istotny wpływ na kształtowanie list lokalowych w procesie przydziału lokali mieszkalnych. Nie są tym samym działaniem sprawdzającym prawidłowość przeprowadzonego procesu, ale go korygującym.

Dodatkowo trudno uznać, że przewidziany przez uchwałę tryb powołania Komisji, zapewnia jej bezstronność w działaniu. Zgodnie z § 10 załącznika do uchwały Społeczna Komisja Mieszkaniowa powoływana jest przez Wójta w drodze zarządzenia. Rada Gminy nie określiła żadnych reguł dotyczących powoływania do Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Uregulowania uchwały milczą jednak, z jakiego grona

osób ma być powołany skład tej Komisji. Rada pozostawiła tę kwestię do swobodnego uznania Wójta, który w istocie może dowolnie kształtować jej skład osobowy. Brak wytycznych w tym zakresie stwarza Wójtowi możliwość powołania własnego zespołu, wyłonionego spośród dowolnych podmiotów. W ten sposób - na skutek przyznanych Komisji uchwałą kompetencji - stanie się ona właściwie ciałem pomocniczym i doradczym Wójta - a nie jak wymaga tego ustawa - organem wobec niego nadrzędnym. Należy zatem stwierdzić, że prerogatywy Społecznej Komisji Mieszkaniowej wykraczają znacznie poza zakres kontroli. Należy bowiem uznać, iż utworzono organ doradczy, nazwany Społeczną Komisją Mieszkaniową, wyposażając go w kompetencje realizowane przez Wójta Gminy, a na takie działania przepisy powołane w podstawie prawnej zakwestionowanej uchwały nie pozwalają.

Tym samym w ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie stworzyła właściwych i wystarczających procedur społecznej kontroli przyznawania lokali mieszkalnych i socjalnych, czym nie wypełniła delegacji art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w zakresie sposobu poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej. Należy także zwrócić uwagę, że utożsamienie Społecznej Komisji Kontroli z organem rozpatrującym wnioski mieszkaniowe rzutuje na prawidłowość całego trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

W ocenie organu nadzoru Rada niekompletnie określiła zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę. Przepisem § 12 ust. 2 - 4 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że:

*§ 12. 2. W sytuacji trwałego opuszczenia lokalu przez najemcę wynajmujący powinien zawrzeć umowę najmu lokalu stanowiącego własność Gminy ze zstępnyymi, wstępnymi, rodzeństwem i osobami przysposobionymi najemcy, którzy pozostali w lokalu po wyprowadzeniu najemcy po spełnieniu niżej wymienionych warunków:*

*1) spełniają określone w niniejszej uchwale warunki do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieokreślony lub lokalu socjalnego;*

*2) żaden z członków rodziny ubiegającej się o przyznanie tytułu prawnego nie posiada takiego tytułu do innego lokalu;*

*3) nie zalegają z płatnościami za czynsz i inne świadczenia;*

*3. Warunki, o których mowa w ust.2 pkt1-3 muszą być spełnione łącznie.*

*4. Umowa najmu z osobami wymienionymi w ust. 2 może być podpisana wyłącznie za zgodą Wójta.*

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Nędza w uregulowaniach Rozdziału 7 załącznika do uchwały ograniczyła się jedynie do pozytywnych skutków pozostawiania w lokalu opuszczonym przez najemcę, to jest do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego z osobami pozostałymi w tym lokalu. Przepisy uchwały nie regulują jednak zasad postępowania w stosunku do osób, z którymi do zawarcia żadnej umowy nie dojdzie. Wątpliwości organu nadzoru budzi także uregulowanie § 12 ust.2 pkt3 załącznika Nr 1 do uchwały, wprowadzające jako jeden z warunków dopuszczających zawarcie umowy najmu niezaleganie z *płatnościami za czynsz i inne świadczenia*. Brak precyzyjności tego przepisu wprowadza możliwość egzekwowania od tych osób należności cywilnoprawnych związanych z zajmowanym lokalem za zobowiązania osób trzecich, co jest niedopuszczalne i sprzeczne z prawem.

W dalszej kolejności należy wskazać na brak w uchwale prawidłowej realizacji delegacji ustawowej w zakresie zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy o ochronie praw lokatorów (art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy), 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, 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. Rada Gminy, realizując delegację ustawową w zakresie art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy, przyjęła regulacje prawne, zawarte w Rozdziale 9 załącznika Nr 1 do uchwały, zatytułowanym: *Zasady przeznaczania lokali na realizację zadań gminy*. Przepisem § 14 załącznika do uchwały, składającym na treść tego Rozdziału, Rada postanowiła:

*§ 14. 1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.*

*2. Gmina na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.*

*3. Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy.*

W ocenie organu regulacja ta jest niewystarczająca do uznania o prawidłowości zrealizowania delegacji ustawowej. Należy zauważyć, że ustępy 1, 2 i 3 przepisu § 14 załącznika Nr 1 uchwały pełnią jedynie funkcję informacyjną, w dodatku stanowią one niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych, to jest określonych w art. 4 ust. 1, 2b i 3 ustawy, zgodnie z którymi:

- *Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy* - art. 4 ust. 1 ustawy.

- *Gmina na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach* – art. 4 ust. 2b ustawy;

- *Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy* – art. 4 ust. 3 ustawy.

Powyższe regulacje nie mogą być uznane za prawidłowe. Po pierwsze nie regulują one w ogóle materii wymaganej upoważnieniem ustawowym. Po drugie zaś modyfikują przepisy ustawowe. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt prawa miejscowego jest skierowany. Niedopuszczalne jest zatem powtarzanie, jak i modyfikowanie norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Stosownie do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu. Ponowne bowiem uregulowanie przez radę gminy w drodze statutu materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy szczególnej. W tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, również w wyroku z dnia 14 października 1999 r. o sygn. akt II SA/Wr 1179/98, CBOS), gdzie wskazał, iż: uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna.

Reasumując, należy stwierdzić, iż skoro przepis art. 21 ust. 3 pkt 1-6b ustawy wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, to zatem ustawodawca uznał ją za najistotniejszą. Stąd pominięcie w zasadach przez radę któregoś z wymienionych tym przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z art. 21 ust. 3 ustawy skutkuje brakiem realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Nędza, we wskazanych powyżej regulacjach uchwały nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3, co stanowi istotne naruszenie prawa. Należy wyraźnie podkreślić, że brak unormowania powyżej wskazanych kwestii – bądź uregulowanie ich w sposób nieprawidłowy, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały. Organ stanowiący wydając akt prawa miejscowego musi bowiem ściśle uwzględnić wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od którejkolwiek z nich narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co zawsze będzie stanowiło istotne naruszenie prawa. Należy podnieść, że wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. W tym miejscu należy zważyć na treść art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji stanowiącego, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podstawą

aktu normatywnego o zewnętrznym oddziaływaniu - aktu prawa miejscowego - musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej, a realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa zawarte w przedmiotowej uchwale, w tym unormowanie:

- § 3 ust. 1 pkt 8 załącznika Nr 1 do uchwały – wprowadzające definicję ustawową gospodarstwa domowego – przepis ten stanowi powielenie art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych;

- § 4 ust. 4 załącznika Nr 1 do uchwały – nie znajdujące uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym;

- § 6 ust. 1 pkt 1 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania: *lub podobnego zdarzenia losowego o charakterze siły wyższej, w tym zdarzenia o charakterze katastrofalnych działań przyrody lub innego niedającego się przewidzieć zdarzenia losowego*, § 6 ust. 1 pkt 4 i 5, § 7 ust. 1 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania: *lub innego zdarzenia losowego*, § 8 ust. 3 i 4 załącznika Nr 1 do uchwały, § 12 ust. 2 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania *członek rodziny* - jako naruszające naruszenie art. 2 Konstytucji RP z powodu swej nieokreśloności. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwi bądź znacznie utrudni adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, zaś zakres znaczeniowy tych pojęć będzie kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy gminy na etapie wykonywania uchwały, w drodze uznaniowej interpretacji;

- § 7 ust. 1 pkt 1 załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym: *1 Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom, które spełniają jeden z następujących warunków: 1) osoby, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie orzeczenia sądu*; W ocenie organu akt prawa miejscowego nie może tworzyć żadnego uprawnienia do zawarcia umowy najmu w wyniku wydania wyroku sądowego, a tym samym przyznawania pierwszeństwa w takim przypadku. To sąd w prawomocnym orzeczeniu kreuje stosunek najmu i obowiązki po stronie Gminy w tym zakresie. Należy także wskazać, że przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 ustawy odpowiednio wskazują, że: *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. W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu*. Przepis art. 14 ust. 1 ustawy kształtuje w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego oraz oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie, rada gminy nie ma podstaw prawnych, aby w uchwale stanowić w tym zakresie;

- § 8 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały w zakresie sformułowania: *i nie może spowodować pogorszenia warunków mieszkaniowych osób objętych zamianą* – w ocenie organu nadzoru warunek ten zawierający w treści błąd logiczny, jest niemożliwy do spełnienia, albowiem w wyniku zamiany lokali o różnym standardzie zawsze dojdzie do pogorszenia warunków mieszkaniowych dla jednej ze stron;

- § 9 ust. 1 pkt 2, 3 i 5 lit. e załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym: *Osoby ubiegające się o zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony lub o najem socjalny lokali z zasobu mieszkaniowego Gminy zobowiązane są do złożenia w Urzędzie Gminy Nędza wypełnionego wniosku, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do niniejszej uchwały. Do wniosku dołącza się: 2) deklarację o wysokości dochodów; 3) oświadczenie stanowiące załącznik nr 3 do niniejszej uchwały; 5) w zależności od indywidualnej sytuacji życiowej wnioskodawcy: e) inne dokumenty wydane przez organy/instytucje, które potwierdzają stan faktyczny podany przez wnioskodawcę* oraz uregulowania załączników Nr 2 i 3 do uchwały - w oparciu o art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy rada gminy zobowiązana jest do określenia w przedmiotowej uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu. Natomiast kwestie dotyczące składania stosownych oświadczeń o wysokości dochodów uregulował sam ustawodawca w ustawy. W myśl ust. 1 powołanego przepisu: "osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. Z dalszych postanowień art. 21b ustawy wynika, że *Na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu*

prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie z wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133). Oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie z wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 15 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Z przytoczonych regulacji wynika, że to ustawodawca przesądził o obowiązku składania przez osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy stosownej informacji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, określając takie kwestie jak: forma informacji (deklaracja według ustalonego wzoru), krąg podmiotów, którego ma dotyczyć przedmiotowa informacja (osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania deklaracji), czy wreszcie okresu, który ma ona obejmować. Tym samym rada gminy nie jest uprawniona do powielania w akcie prawa miejscowego materii będącej przedmiotem regulacji ustawowych. W tym miejscu należy również podkreślić, że Gmina nie może żądać przedłożenia dokumentów na poświadczenie faktów znanych Gminie z urzędu. Wątpliwości organu nadzoru budzi także wymóg złożenia wniosku o zawarcie umowy najmu (pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia) na odpowiednim formularzu, podczas, gdy wymóg taki nie wynika z ustawy. Formularze wniosków mogą służyć jako instrument pomocniczy w procedurze składania wniosków, nie mogą one jednak dyskwalifikować wniosku z powodu uchybień formalnych. Rada jednak nie jest uprawniona do określania wzorów wniosku o wynajęcie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy czy też wzoru oświadczeń;

- § 16 załącznika Nr 1 do uchwały, zgodnie z którym: *W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks Cywilny* organ stanowiący nie jest uprawniony do przesądzania o stosowaniu przepisów rangi ustawowej, które obowiązują niezależnie od woli rady Gminy Nędza.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenie prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.* Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że uchwała Nr XXXIX-257-2021 Rady Gminy Nędza z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nędza, istotnie narusza prawo, a tym samym stwierdzenie jej nieważności w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.



Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**