



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 6 maja 2021 r.

Poz. 3243

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.438.2021 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 XXVIII/412/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wisła, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 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 Miasta Wisła przyjęła uchwałę Nr XXVIII/412/2021 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wisła. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stanowią załącznik do uchwały. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 marca 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.

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 ustawy 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 Miasta nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. W § 9 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miasta postanowiła, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego na czas oznaczony przysługuje osobom, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, w stosunku do których sąd orzekł o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego.

Powyższa regulacja uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. Tymczasem, jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt: I OSK 732/10, art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia 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. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 charakter przepisu szczególnego, wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Gmina nie może zatem ustalać, w tym zakresie pierwszeństwa, przyznając określonym przez siebie podmiotom uprawnienia do realizacji wyroku z wyprzedzeniem innych osób, znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej.

Organ nadzoru zaznacza, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego § 9 ust. 2 załącznika do uchwały spowoduje, że uchwała zostanie pozbawiona obligatoryjnego elementu z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, tj. kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu.

Zastrzeżenia organu nadzoru obejmują także uregulowanie § 10 ust. 2 - 4 załącznika do uchwały, które realizuje dyspozycję art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Zgodnie z tym przepisem ustawy, rada gminy, określając tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali, winna dodatkowo ustalić sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, rada w uchwale ma określić sposób poddawania tej kontroli „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.

W tym miejscu należy podkreślić, 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 przede wszystkim: 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 zatem pozbawiona władczej i wiążącej ingerencji, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany.

Tymczasem Rada § 10 ust. 2 załącznika do uchwały, iż *Společnq kontrolę nad trybem rozpatrywania i załatwiania wniosku, zapewnia oraz opiniuje listę osób uprawnionych do najmu lokalu na czas nieoznaczony i najmu socjalnego lokalu właściwa Komisja Rady Miasta Wisła.*

3. *Komisja, o której mowa w ust. 2, opiniuje wnioski stosownie do potrzeb.*

4. *Komisja jest uprawniona do:*

a. *kontroli warunków mieszkaniowych osób ubiegających się o lokal komunalny;*

b. *kontroli prawidłowości umieszczania osób na liście;*

Taki sposób wyznaczenia kompetencji Komisji Rady należy uznać za niezgodny z prawem. Przepis art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że *„Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy”*. Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 3 ustawy *„komisje podlegają radzie gminy, przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania z działalności”*. Z cytowanych wyżej przepisów ustawy wynika, że wolą ustawodawcy było, aby komisje, zarówno stałe jak i doraźne, funkcjonowały wyłącznie w obrębie rady gminy i były jej podporządkowane. Należy podnieść, że przepis art. 21 ust. 3 ustawy zawiera sformułowanie: *„komisje podlegają radzie gminy”*. Konsekwencją tej podległości jest ciężący na komisjach obowiązek przedkładania radzie planu pracy oraz sprawozdań z działalności komisji, ewentualnie informowania o wszelkich podejmowanych przez nią działaniach. Przepis ten jednoznacznie kształtuje charakter komisji w stosunku do rady gminy, czyniąc ją jedynie wewnętrznym organem rady gminy. Z tego powodu nie jest dopuszczalne kreowanie w drodze aktu prawa miejscowego, odmiennego statusu tego organu i tworzenie jakiegokolwiek relacji komisji – podległości, zależności, a tym bardziej nadrzędności – wobec innych podmiotów czy organów gminy, poza radą. Ponadto, należy podkreślić, że istotą działania komisji rady gminy jest wsparcie rady w realizacji zadań należących do jej właściwości. Rada gminy nie może więc powierzyć swojej komisji zadań, których sama rada nie jest władna realizować.

Ponadto, jak wynika z zapisów załącznika do uchwały, Komisja Rady jest uprawniona do *kontroli warunków mieszkaniowych osób ubiegających się o lokal komunalny*. Wskazane wyżej zadanie Komisji wykracza zdecydowanie poza zakres kontroli, zaś Komisja Rady w takim kształcie i z takimi uprawnieniami jak określa to uchwała, posiada kompetencje organu wykonawczego, w tym przypadku Burmistrza Miasta Wisła.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że Komisja Rady, nie może być wyposażona w żadne kompetencje rozstrzygające w procesie wynajmowania lokali mieszkalnych, zwłaszcza nie może być uprawniona, jak wyżej już wskazano, do przeprowadzenia jakichkolwiek wizytacji warunków mieszkaniowych. Takich też uprawnień wizytacyjnych, tożsamyh z uprawnieniami do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, nie może posiadać ww. Komisja. Należy uznać, że niedopuszczalnym jest, aby Komisja taka, w której skład wchodzi radni, miała dostęp do danych wrażliwych podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania, danych (tu: wynikających z wywiadu środowiskowego) chronionych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1000). Tymczasem, nie każda osoba może mieć dostęp do wskazanych danych. W skład komisji wchodzi podmioty zewnętrzne w stosunku do struktur organizacyjnych Urzędu Gminy, natomiast takie podmioty nie mogą mieć dostępu do danych wrażliwych osób ubiegających się o najem lokalu mieszkalnego lub najem socjalny lokalu.

Organ nadzoru również wskazuje, że przedmiotowa Komisja nie powinna brać udziału w procesie przydziału lokali mieszkalnych wnioskodawcom, gdyż nie będzie to stanowiło elementu kontroli społecznej. Z treści § 10 ust. 3 załącznika uchwały wynika, że Komisja Rady opiniuje wnioski stosownie do potrzeb. Tym samym *de facto* Komisja Rady będzie miała rolę opiniodawczą w trakcie trwającego postępowania o przydział lokalu, co zdaniem organu nadzoru należy uznać za niedopuszczalne.

Mając powyższe na uwadze organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 5, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, że przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które stanowią istotne naruszenie prawa, tj.:

- § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miasta zamieściła objaśnienia pojęć: najniższej emeryturze (pkt h), gospodarstwie domowym (pkt j). W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie przez Radę Miasta definicji powyższych pojęć nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego radzie w art. 21 ust. 3 ustawy i stanowi naruszenie § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016r., poz. 283). Stosownie do jego brzmienia, 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 znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej. Sformułowany w cytowanym przepisie zakaz ma charakter kategoriyczny i jest konsekwencją wynikającą z konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest stanowisko, iż za niedopuszczalne uznaje się powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. II SA/Ka 1831/02; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 14 października 1999r. (sygn. II SA/Wr 1179/98) stwierdził, 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. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono";

- § 2 ust. 1 lit. d załącznika do uchwały, jako niezgodne z art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy w związku z art. 2 ust. 1 pkt 5a i art. 25a i art. 25e ustawy;

- § 2 ust. 2 oraz § 9 ust. 1 lit. e, § 10 ust. 6 załącznika do uchwały - regulacje tych przepisów pozwalają na zawarcie umowy najmu lokalu bez zachowania rygorów wynikających z uchwały - w tym przede wszystkim przepisów określających próg dochodowy dla wnioskodawców. Konstrukcja tych przepisów, może prowadzić do zbyt daleko idącej uznaniowości w dysponowaniu przez Gminę zasobem mieszkaniowym, w tym w szczególności do naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców Gminy, osiągających określony w uchwale dochód. Powyższe stanowisko jest zgodne z orzecznictwem sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. I OSK 1423/18, CBOSA, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „(...) *Upoważnienie z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów nie obejmuje jednak powierzenia organowi wykonawczemu gminy dysponowania lokalami gminnymi z pominięciem jakichkolwiek kryteriów, nawet ze wskazaniem, że uzasadnia to interes społeczności lokalnej. Brak jest również prawnego uzasadnienia do przyznania pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony osobom, które są niezbędne dla gminy z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy lub posiadane kwalifikacje bądź w razie, gdy przydział lokalu mieszkalnego jest uzasadniony interesem gminy.* Rada nie może zatem przyznawać organowi wykonawczemu kompetencji do pominięcia ustalonych przez siebie kryteriów przyznawania lokalu mieszkalnego;

- § 3 załącznika do uchwały, jako wykraczający poza zakres delegacji art. 21 ust. 3 ustawy. Przepis ten stanowi materię wieloletniego programu mieszkaniowego gminy podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 2 ustawy;

- § 4 i § 5 załącznika do uchwały - Rada nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego stosowanie obniżek czynszu. Rada wprawdzie przyjęła regulacje Rozdziału 2 uchwały, zatytułowanego: *Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz*

wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu, jednakże zawarte w tym rozdziale przepisy załącznika do uchwały nie regulują materii określonej w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. We wszystkich tych regulacjach Rada Miasta odwołuje się do „średniego miesięcznego dochodu przypadającego na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku” zamiast „dochodu gospodarstwa domowego”, jak wymaga tego ustawodawca. Ponadto Rada Miasta zobowiązana była do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu. Natomiast Rada w § 5 ust.1 załącznika do uchwały wskazała że kryterium dochodowe zawiera się w przedziale „powyżej -do”, co również nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej. Rada Miasta Wisła była zobowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę;

- § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada rozstrzygnęła o okresie, na jaki oddawane są w najem lokale socjalne. Należy wskazać, iż ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy wskazał czas trwania tej umowy, dlatego określenie przez Radę maksymalnego czasu trwania umowy uznać należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego. Jednocześnie zaznaczyć wymaga, że organem uprawnionym do zawierania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Zatem to organ wykonawczy gminy oraz przyszły najemca lokalu, jako strony stosunku cywilnoprawnego, którego przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy, są uprawnieni na zasadach równorzędności stron do określenia okresu, na jaki zostanie zawarta umowa, mając na uwadze treść powyższego przepisu ustawy. W wyroku z dnia 20 grudnia 2013r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (sygn. akt IV SA/Wr 647/13, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*) stwierdził, że „ustalenie przez Radę arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy”;

- § 4 ust. 3 załącznika do uchwały, jako modyfikacja art. 23 ustawy. Zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy, umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Sytuację uzasadniającą zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego określa art. 23 ust. 2 ustawy, wskazujący iż umowa najmu lokalu socjalnego, z zastrzeżeniem 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. 3 pkt 1. Przepis art. 23 ust. 3 ustawy, zdanie drugie stanowi dodatkowo, że w razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniającej oddanie w najem lokalu socjalnego od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu, stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2. Umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta wyłącznie na czas oznaczony, a wyszczególnione w przepisie art. 23 ust. 2 tejże ustawy, przesłanki zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego stanowią katalog, który nie może być interpretowany rozszerzająco;

- § 7 ust. 3-6 załącznika do uchwały, jako wykraczający poza zakres delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru, przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie upoważniają organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących kaucji mieszkaniowej, tj. obowiązku jej uiszczenia, jej wysokości, czy osób uprawnionych do zwolnienia od wpłacenia kaucji. Takiego upoważnienia nie da się bowiem wywieść z treści przepisów ustawy. Żaden z nich nie daje podstaw do przyjęcia tezy, że możliwe jest ustalenie, w ramach aktu o charakterze generalnym, ww. regulacji dotyczących kaucji zabezpieczającej za wynajem lokalu.

Zawarcie umowy najmu lokalu może zaś być uzależnione od wpłacenia przez najemcę takiej kaucji (art. 6 ust. 1 ustawy). Przedmiotowe postanowienia może zawierać jedynie umowa najmu zawierana między stronami, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do regulowania wysokości kaucji będzie organ wykonawczy – jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.), gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy należy do właściwości organu wykonawczego gminy. Ustawodawca sam określił zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli *de facto*, wykonywanie niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy, ustawodawca powierzył wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). W tym miejscu należy również podkreślić, że wójt gospodarując mieniem gminy i zawierając umowę najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy a z drugiej strony najemca mogą, zgodnie

z art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.), ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie regulacji dotyczących kaucji zabezpieczającej do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy i wkroczenie w zakres kompetencji organu wykonawczego. Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 28 lipca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 216/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Podobnie właściwie ocenił, że w przedmiotowej uchwale niezasadnie znalazły się również uregulowania dotyczące obowiązku wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej. Ustawodawca, jak wskazano powyżej, delegując podjęcie aktu prawa miejscowego pozostawił do uregulowania jedynie te sprawy, które nie zostały już uregulowane w akcie wyższego rzędu. To oznacza, że organ stanowiący formułując postanowienia uchwały nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, i nie może również naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Unormowania dotyczące kaucji, określone w art. 6 ust. 1 ustawy są kompletnym rozwiązaniem na temat kaucji, a ewentualne konkretyzacje tego przepisu powinny znaleźć się w umowie pomiędzy gminą a osobą zainteresowaną zawarciem umowy najmu. Decyzja dotycząca tego, czy kaucja będzie pobrana i w jakiej wysokości należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, który posiada uprawnienia w zakresie reprezentowania gminy na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Jakikolwiek natomiast uregulowania w tym zakresie określone przez organ stanowiący, zdaniem organu nadzoru, wykraczają poza jego kompetencje;*

- § 9 ust. 1 lit. a w zakresie wyrazów „lub innego zdarzenia losowego” oraz § 12 ust. 5 lit. b w zakresie wyrażenia „najemca wykazuje się dbałością o lokal”, jako naruszające 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;

- § 11 załącznika do uchwały wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy oraz narusza w stopniu istotnym obowiązki gminy wynikające z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. 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 i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy).

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które odmówiły przyjęcia lokalu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 30 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 269/11 stwierdził: „(...) skreślenie z listy osób oczekujących na mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego na skutek dwukrotnej odmowy zawarcia umowy najmu i uznanie, że stanowi to rezygnację z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest sprzeczne z celem ustawy (*ratio legis*) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialno-prawnej wykraczającej poza granice zakreślone delegacją ustawową. Zakwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy ochronie praw lokatorów obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego”. Analogiczny pogląd wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 239/11, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 782/18 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r. sygn. akt III SA/Gl 1303/18;

- § 13 ust. 2 załącznika do uchwały poprzez określenie kto jest zobowiązany jest do ponoszenia kosztów w związku z zamianą lokali, wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 3 ustawy.

Regulacja ta oprócz tego, że stanowi przekroczenie kompetencji organu uchwałodawczego, to również narusza swobodę kształtowania przez strony stosunku cywilnoprawnego;

- § 14 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którym: *1. Wniosek o zawarcie umowy najmu składa się na piśmie w Urzędzie Miejskim w Wiśle, na załączniku nr 1 niniejszych zasad.*

*2. Wraz z wnioskiem wnioskodawca składa deklarację o dochodach gospodarstwa domowego, oświadczenie o stanie majątkowym gospodarstwa domowego zgodę dotyczącą przetwarzania danych osobowych wszystkich osób pełnoletnich objętych wnioskiem oraz uregulowania załącznika nr 1 do zasad (...). W ocenie organu nadzoru upoważnienie ustawowe określone art. 21 ust. 3 ustawy nie obejmuje spraw o charakterze wykonawczym jakim jest wzór formularza wniosku. 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 art. 21b 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. 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.*

Dodatkowo, należy wskazać, iż organ stanowiący gminy w załączniku do uchwały (formularz wniosku o zawarcie/zamianę umowy najmu lokalu) uregulował następujące oświadczenie: *Oświadczam, że informacje podane we wniosku są zgodne z prawdą i jednocześnie przyjmuję do wiadomości, że podanie nieprawdziwych danych skutkować może odpowiedzialnością karną z art. 286 § 1 Kodeksu karnego stanowiącego: „Kto w celu osiągnięcia korzyści majątkowej doprowadza inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.*

*Złożenie przez wnioskodawcę oświadczeń zawierających nieprawdziwe dane lub zatajenie danych dotyczących własnej sytuacji mieszkaniowej i materialnej w zakresie wymaganym uchwałą Rady Miasta Wisła niezbędnych do zawarcia umowy najmu lokalu, skutkuje odstąpieniem od realizacji wniosku.*

Należy podkreślić, że z art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.) wynika, iż - *Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.*

Organ nadzoru wskazuje, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru oświadczenia - możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do

pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla Rady w tym zakresie nie można domniemywać (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Kr 44/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie należy wskazać, że ustawodawca w art. 21b ust. 5 ustawy wskazał, że: *Deklarację, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenia, o których mowa w ust. 1 i 4, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W deklaracji i oświadczeniach zamieszcza się klauzulę w brzmieniu: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.* Natomiast przedmiotowy formularz wniosku stanowiący załącznik do uchwały nie stanowi deklaracji i oświadczenia, o których mowa w art. 21b ust. 1 i ust. 4 ustawy więc nie może regulować w swej treści ww. oświadczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Zdaniem organu nadzoru również zamieszczenie w załączniku do uchwały „szczegółowych informacji dotyczących przetwarzania twoich danych osobowych przez Burmistrza Miasta Wisła” wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Należy zauważyć, że organ stanowiący nie jest administratorem danych osobowych, w związku z tym Rada Miasta nie jest uprawniona do stanowienia w tym zakresie;

- § 15 ust. 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała natomiast kwestie wypłacania odszkodowania. W ocenie organu nadzoru, powyższe regulacje nie mieszczą się w granicach upoważnienia art. 21 ust. 3 ustawy a także pozostają w sprzeczności z celem ustawy jakim jest obowiązek gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Zamieszczenie ww. postanowień w niniejszej uchwale, nie mieści się w pojęciu zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy i wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Ponadto Rada nie może w sposób autorytarny, regulować zasad określonych w ustawie oraz w kodeksie cywilnym;

- § 19 ust. 1 załącznika do uchwały stanowi modyfikację art. 21c ust. 1 i ust. 2 ustawy;

-§ 19 ust. 2 załącznika do uchwały narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawa Kodeks cywilny. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ww. ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 15 uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rządu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”.

Organ nadzoru podkreśla, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. 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 przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (zob. wyrok NSA sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza



*Orzeczeń Sądów Administracyjnych*), w którym stwierdzono, iż 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.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. 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; publ. *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXVIII/412/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Wisła została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

#### **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**