



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 maja 2021 r.

Poz. 3455

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.509.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 7 maja 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 355/XXXIII/2021 Rady Gminy Koszęcin z dnia 6 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Koszęcin, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 i 5 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” w związku art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 kwietnia 2021 r. Rada Gminy Koszęcin przyjęła uchwałę Nr 355/XXXIII/2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Koszęcin, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 kwietnia 2021 r.

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

Na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

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 i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Natomiast 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. Z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b wynika, że: 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.

Dodatkowo, przepis art. 21 ust. 3b ustawy stanowi, że: *Rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.*

Z treści ww. przepisów ustawy wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu. Przede wszystkim muszą być one zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej, w tym zwłaszcza przepisami ustawy zawierającej delegację do podjęcia uchwały. Wymaga zaznaczenia, że użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności” wskazuje, 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 (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a 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. (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.* Takie naruszenia mają miejsce w odniesieniu do kilku kwestii uregulowanych w przedmiotowej uchwale Rady Gminy Koszęcin.

Treść § 6 ust. 12 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. W wymienionej regulacji uchwały wskazano, iż:

Jawność postępowania oraz realizacja kontroli społecznej będzie uwzględniona poprzez umieszczenie na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Koszęcin wykazu osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu. Ponadto kontrola społeczna trybu załatwiania i rozpatrywania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali będzie wykonywana przez Społeczną Komisję Mieszkaniową, powołaną przez Wójta Gminy Koszęcin. W skład Społecznej Komisji Mieszkaniowej powoływani będą przedstawiciele:

- 1) *Urzędu Gminy Koszęcin,*
- 2) *wskazani przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Koszęcinie,*
- 3) *wskazani przez Radę Gminy Koszęcin,*

4) wskazani przez podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 2-3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn.zm.), których obszarem działalności jest gmina Koszęcin. Społeczna Komisja Mieszkaniowa poddaje kontroli formalnej czynności, które składają się na tryb postępowania.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy ww. przepisem uchwały nie zrealizowała prawidłowo delegacji ustawowej w zakresie poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków.

Po pierwsze, przewidziany § 6 ust. 12 uchwały wykaz stanowi jedynie informację w zakresie osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy - co w ocenie organu nadzoru jest niewystarczające dla uznania pełnej realizacji delegacji ustawowej. Ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy nie określił sposobu, w jaki może być sprawowana kontrola społeczna, pozostawiając organom stanowiącym gminy w tym zakresie swobodę. Powyższe jednak nie zwalnia Rady Gminy z obowiązku precyzyjnego określenia sposobu kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

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 wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany.

Dodatkowo, należy podkreślić, że ww. kontrola powinna sprowadzać 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. Należy wskazać, że w celu wypełnienia dyspozycji zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w zakresie ww. kontroli.

Rada wprowadziła w § 6 ust. 12 uchwały przewidziała oprócz umieszczenia na tablicy ogłoszeń wykazu osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu także, że kontrola społeczna trybu załatwiania i rozpatrywania wniosków o najem będzie wykonywana przez Społeczną Komisję Mieszkaniową powołaną przez Wójta Gminy Koszęcin. Powyższe jednak nie można uznać za prawidłowe. Scedowanie przez Radę Gminy na Wójta Gminy (tj. organ rozpatrujący wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania Społecznej Komisji Mieszkaniowej, powoduje, że nie będzie zapewniona gwarancja faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w sprawowaniu kontroli. Wskazana wyżej Komisja ma bowiem

sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy (tu: Wójtem Gminy Koszęcin) w zakresie spraw trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Ponadto, należy wskazać, iż organ stanowiący gminy nie jest upoważniony do nakładania na Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej obowiązku wskazania przedstawiciela mającego wejść w skład ww. komisji. Na marginesie należy wskazać, iż wszelkie polecenia wobec pracowników (dot. powierzenia im określonych obowiązków) Ośrodka Pomocy Społecznej wydają samodzielnie Dyrektorzy tych jednostek organizacyjnych.

Nadto należy zauważyć, iż Rada Gminy w ww. przepisie przewidziała wskazanie do przedmiotowej komisji swoich przedstawicieli. W tym miejscu podkreślić należy, iż jako przedstawiciel Rady do składu Społecznej Komisji Mieszkaniowej nie może zostać wytypowany radny Rady Gminy. Należy zaznaczyć, że obowiązki i uprawnienia radnego rady gminy zostały enumeratywnie uregulowane w ustawie. Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.* Wykonywania czynności w ramach Społecznej Komisji Mieszkaniowej nie sposób uznać za udział w pracach rady gminy i jej komisji, a tym bardziej w instytucji samorządowej. Rada przepisem rangi podstawowej nie może radnemu rady gminy przypisywać innych zadań, niż wskazane w ustawie o samorządzie gminnym. W tym miejscu należy wskazać, iż w stosunkach publicznoprawnych (a do takich należy działalność i funkcjonowanie organów samorządowych) nie stosuje się zasady co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje, gdyż stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem organ stanowiący gminy obowiązany jest działać wyłącznie w granicach ustanowionego prawa.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż niedopuszczalnym jest, aby ww. Komisja miała dostęp do danych wrażliwych podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania, danych chronionych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1781), ponieważ nie każda osoba może mieć dostęp do wskazanych danych. W skład Komisji będą wchodziły osoby 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 na czas nieoznaczony lub najem socjalny lokalu.

Organ nadzoru zaznacza, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego § 6 ust. 12 uchwały spowoduje, że uchwała zostanie pozbawiona obligatoryjnego elementu z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, tj. regulacji dotyczących społecznej kontroli nad załatwianiem wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także regulacja zawarta w § 3 uchwały, jako sprzeczna z art. 21 ust. 3 pkt ustawy. W § 3 uchwały Rada bowiem wskazała, iż:

O najem lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Koszęcin mogą ubiegać się osoby pełnoletnie, spełniające następujące warunki:

1) zamieszkujące w lokalach, w których na członka gospodarstwa domowego przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej lub zamieszkujące w lokalu niespełniającym warunków technicznych dla pomieszczeń przeznaczonych na pobyt stały ludzi,

2) średni miesięczny dochód nie przekracza: w przypadku gospodarstwa domowego jednoosobowego - 150% kwoty najniższej emerytury; w przypadku gospodarstwa domowego wieloosobowego - 100% kwoty najniższej emerytury na członka gospodarstwa wieloosobowego.

2. O najem lokalu socjalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Koszęcin mogą ubiegać się osoby pełnoletnie, spełniające następujące warunki:

1) nieposiadające tytułu prawnego do innego lokalu, budynku lub jego części (dotyczy to wnioskodawcy, jego małżonka i osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym),

2) zamieszkujące w lokalach, w których na członka gospodarstwa domowego przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej lub zamieszkujące w lokalu niespełniającym warunków technicznych dla pomieszczeń przeznaczonych na pobyt stałych ludzi,

3) średni miesięczny dochód nie przekracza: w przypadku gospodarstwa domowego jednoosobowego - 100% kwoty najniższej emerytury; w przypadku gospodarstwa domowego wieloosobowego - 75% kwoty najniższej emerytury na członka gospodarstwa wieloosobowego.

W pierwszej kolejności zauważyć należy, iż brak jest określenia w przedmiotowym przepisie uchwały wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w podnajem lokalu.

Ponadto, w § 3 ust. 1 pkt 1 oraz § 3 ust. 2 pkt 1 uchwały Rada uzależniła ubieganie się o zawarcie umowy najmu od spełnienia określonych warunków mieszkaniowych.

Należy zauważyć, że w wyniku przyjęcia powyższej regulacji następuje zawężenie przesłanek warunkujących złożenie wniosku o najem lokalu i jego rozpatrzenie do przypadków określonych przepisem § 3 uchwały. Tymczasem jedynym wyznacznikiem dla określenia ograniczeń w dostępie do lokali komunalnych (także w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych) stanowi art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Został w nim określony krąg osób, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy. Z przepisu tego wynika, iż osobami takimi są, po pierwsze - osoby nie mające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, po drugie - mieszkające na terenie gminy i po trzecie - posiadające niskie dochody. Dlatego też należy przyjąć, że krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony, bowiem ustawa nie wprowadziła innych ograniczeń, ani też nie dała radzie gminy możliwości ograniczenia kręgu osób uprawnionych do ubiegania się o lokal mieszkalniowy z gminnego zasobu. Podkreślić należy, iż na podstawie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy Rada Gminy została zobowiązana do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu. Natomiast określony metraż lokalu przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego nie stanowi warunków do zawarcia umowy, ale wpisuje się w warunki mieszkaniowe kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (zgodnie z delegacją wynikającą z art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy). Co z resztą Rada słusznie wskazała w § 11 uchwały.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, za sprzeczny z prawem należy uznać § 7 ust. 3 pkt 1 uchwały, zgodnie z którym: *Odmawia się zezwolenia na dokonanie zamiany lokalu, jeżeli: najemca bądź jego małżonek posiada tytuł prawny do zajmowania więcej niż jednego lokalu (domu) mieszkalnego.* Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza fakt, że Rada w ww. przepisie uzależniła prawo do dokonania zamiany lokalu od nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Organ nadzoru wskazuje, że z przepisów ustawy nie wynika, aby zaspokajanie przez gminę potrzeb mieszkaniowych w każdej formie, mogło być uzależniane także od nieprzysługiwania danej osobie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości. Kryterium nieprzysługiwania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub nieruchomości ustawodawca przypisał jedynie przypadkowi zawierania przez gminę umowy najmu lokalu socjalnego, co wynika z art. 23 ust. 2 ustawy. Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę na stosowanie takiego kryterium tylko w przypadku zawierania umowy najmu lokalu socjalnego wyklucza zatem jego rozszerzenie także na inne formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych w ustawie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1318/09; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wskazania wymaga, iż nawet, gdy wnioskodawca posiada tytuł prawny do lokalu mieszkalnego, to okoliczność ta nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wobec powyższego, ww. przepis uchwały stanowi ograniczenie podmiotowe w rozpoznawaniu merytorycznie wniosku o dokonanie zamiany lokalu z uwagi na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, co jest sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 4 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy i art. 4 ustawy.

Z kolei, przepis § 14 ust. 1 uchwały, który stanowi o możliwości przedłużenia umowy najmu socjalnego po upływie oznaczonego w niej czasu, stanowi w istocie powtórzenie art. 23 ust. 3 ustawy. Tymczasem zgodnie z § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283 ze zm.), akt prawa miejscowego nie może powtarzać przepisów ustawy upoważniającej, ani przepisów innych aktów normatywnych. Jeżeli zatem określona materia została już uregulowana innym aktem prawa powszechnie obowiązującego, to organ stanowiący nie powinien jej powtarzać, a tym bardziej modyfikować.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy w § 6 ust. 11 uchwały zdanie drugie, które stanowi: *W przypadku niedokonania aktualizacji wniosku osoby umieszczone na liście mogą zostać z niej skreślone* posłużyła się wyrazem „może”. Powyższe, z uwagi na niejasność sformułowania wprowadza niepewność co do sytuacji wnioskodawcy. Wskazana regulacja uchwały, stwarza możliwość samodzielnego decydowania przez Wójta o kształtowaniu sytuacji osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu.

Kwestionowane unormowania nie spełniają ww. wymogów. Wobec powyższego, przedmiotowa regulacja w zakresie wyrazów „może” powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały, co należy uznać za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 21 ust. 3 pkt 5, ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Jednocześnie wskazania wymaga, iż przewidziane w ww. przepisie uchwały skreślenie z listy jest sprzeczne z celem ustawy i tworzy negatywne przesłanki materialnoprawne wykraczające poza granice zakreślone delegacją ustawową. Przepis ten pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ust. 1 ustawy obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Jednocześnie wskazania wymaga, iż zgodnie z art. 21b ust. 6 ustawy Gmina odmawia zawarcia umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu w przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości lub jeżeli występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu stanem majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu. A zatem przepis § 6 ust. 11 zdanie drugie dot. możliwości skreślenia z listy, należy uznać także za modyfikację wyżej wskazanego przepisu ustawy.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 355/XXXIII/2021 Rady Gminy Koszęcin z dnia 6 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Koszęcin, 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