



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 1 lutego 2021 r.

Poz. 765

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.59.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 stycznia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 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 213/XXV/2020 Rady Gminy Kłomnice z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kłomnice, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 23 ust. 2 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 z 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 30 grudnia 2020 r. Rada Gminy Kłomnice przyjęła uchwałę Nr 213/XXV/2020 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kłomnice, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kłomnice*.

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 30 grudnia 2020 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.

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.

Natomiast z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.* Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Organ nadzoru ponownie 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.*

Treść § 19 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w regulacji § 19 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały wskazała, że:

*1. Kontrolę społeczną nad trybem rozpatrywania wniosków o najem lokali sprawuje Opiniodawcza Komisja Mieszkaniowa.*

*2. Opiniodawcza Komisja Mieszkaniowa powoływana jest przez Wójta zarządzeniem, w którym ustalany jest jej skład, zadania i sposób działania.*

Zgodnie z powołanym już wyżej przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy Rada w uchwale ma określić sposób poddawania kontroli społecznej „tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali”. 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.

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.

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. Scedowanie przez Radę Gminy na Wójta (tj. organ rozpatrujący wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania Opiniodawczej Komisji Mieszkaniowej, określenie jej składu, zadań i sposobu działania 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) w zakresie spraw trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Biorąc powyższe pod uwagę, że organ wykonawczy gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym, zadaniach i sposobie działania, nie może uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy .

Organ nadzoru również wskazuje, że przedmiotowa Komisja Mieszkaniowa nie powinna brać udziału w procesie przydziału lokali mieszkalnych wnioskodawcom, gdyż nie będzie to stanowiło elementu kontroli społecznej. Z regulacji załącznika do uchwały wynika, że społeczną kontrolę będzie sprawowała Opiniodawcza Komisja Mieszkaniowa. Jednocześnie na podstawie treści załącznika do uchwały nie można wywieść, czy będzie to Komisja opiniodawcza Wójta biorąca udział w procesie rozpatrywania wniosków

o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali (będzie opiniowała złożone wnioski), czy może będzie to Komisja, która wyda opinię dopiero po zakończonym postępowaniu o przydział lokalu, tj. dokona kontroli (weryfikacji), czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Mając na uwadze, że to Wójt Gminy decyduje o zadaniach i sposobie działania ww. Komisji, nie można ustalić, jak będzie wyglądać społeczna kontrola wykonywana przez ww. Komisję.

Organ nadzoru zaznacza, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego § 19 ust. 1 i ust. 2 załącznika do 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 zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Kłomnice 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.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 7 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w regulacji § 7 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały wskazała, że:

*1. Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje:*

*3) osobom uprawnionym do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego.*

Wymaga podkreślenia, że organ stanowiący gminy na podstawie z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy był obowiązany określić w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy - kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. W ocenie organu nadzoru, regulacji § 7 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały nie można uznać za określenie ww. kryteriów. Należy 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.*

Powyższe przepisy wskazują obowiązek gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali socjalnych. Regulowane przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy – kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, nie mogą odnosić się do ustawowego obowiązku gminy zapewnienia lokalu socjalnego przyznanego na mocy wyroku sądowego. Paragraf 7 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały, bez żadnego uzasadnienia prawnego, ogranicza realizację przez gminę ustawowego obowiązku dostarczania lokali socjalnych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy, co w rezultacie prowadzi do ograniczenia ustawowego obowiązku przez akt prawa miejscowego. Artykuł 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 ust. 1 ustawy. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy charakter przepisu szczególnego wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. 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. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób

uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych, aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi: z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14; z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18; z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Regulacje § 4 ust. 3 i § 10 ust. 1 załącznika do uchwały są sprzeczne z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. W regulacjach § 4 ust. 3 i § 10 ust. 1 załącznika do uchwały odpowiednio wskazano, że:

*§ 4. 3. Wójt w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może wskazać mieszkańców gminy Kłomnice, z którymi ma być zawarta umowa najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy ze względu na ich wyjątkowo trudną sytuację mieszkaniową, rodzinną lub zdrowotną potwierdzoną odpowiednimi dokumentami, a także osoby niebędące mieszkańcami Gminy Kłomnice niezbędne dla Gminy z uwagi na rodzaj wykonywanej pracy zawodowej lub posiadane kwalifikacje, bez względu na wysokość ich dochodów, po uzyskaniu pozytywnego stanowiska Opiniodawczej Komisji Mieszkaniowej.*

*§ 10. 1. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Wójt może wyrazić zgodę na nawiązanie stosunku najmu lokalu z pominięciem kolejności wynikającej z zamieszczenia wniosku na liście osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez dotychczasowego najemcę oraz z osobami zamieszkującymi w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, ponieważ nie należą do kręgu osób wymienionych w art. 691 kodeksu cywilnego, jednak spełniają łącznie następujące warunki: (...).*

W ocenie organu nadzoru, posłużenie się w omawianych regulacjach załącznika do uchwały zwrotem „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” powoduje, że przedmiotowe regulacje są niejasne, a tym samym naruszają zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Ponownie wymaga wskazania, iż przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowania nie spełniają ww. wymogów. Pozostawienie w obrocie prawnym ww. regulacji załącznika do uchwały posługujących się zwrotem „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” spowoduje, że Wójt Gminy będzie mógł arbitralnie (poza zasadami określonymi w załączniku do uchwały) decydować o przyznaniu lokalu.

Powyższe uwagi dotyczące obowiązku formułowania precyzyjnych, jasnych i czytelnych regulacji w aktach prawa miejscowego należy analogicznie odnieść do § 4 ust. 6 załącznika do uchwały, w którym wskazano, że: *Umowa najmu może być zawarta z osobami dokonującymi zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy na inne lokale, gdy jest to uzasadnione słusznymi interesami stron.* Posłużenie się zwrotem „słuszne interesy stron” powoduje, że przedmiotowa regulacja jest niejasna, nieprecyzyjna, a tym samym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.

Dalej, należy wskazać, że również § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Regulacja § 10 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały stanowi, że:

*§ 1. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Wójt może wyrazić zgodę na nawiązanie stosunku najmu lokalu z pominięciem kolejności wynikającej z zamieszczenia wniosku na liście osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu z osobami, które pozostały w lokalu opuszczonym przez dotychczasowego najemcę oraz z osobami zamieszkującymi w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, ponieważ nie należą do kręgu osób wymienionych w art. 691 kodeksu cywilnego, jednak spełniają łącznie następujące warunki:*

3) *zamieszkiwały z najemcą przez co najmniej trzy ostatnie lata i nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego.*

W ocenie organu nadzoru, uzależnienie zawarcia umowy najmu od zamieszkiwania z najemcą przez co najmniej 3 ostatnie lata jest sprzeczne z przepisami ustawy. Rada, realizując przypisane gminie zadanie własne "tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej" nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, kwalifikować do grona tejże wspólnoty osoby legitymujące się określonym czasem trwania zamieszkiwania. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego, należy uznać, że § 19 ust. 1 pkt 1 - pkt 3 uchwały istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 6 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Treść § 18 ust. 14 załącznika do uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Rada Gminy w § 18 ust. 14 załącznika do uchwały wskazała, że:

*Wójt w każdym roku kalendarzowym może przeznaczyć lokale mieszkalne do zasiedlenia, które z uwagi na sytuację demograficzną gminy zostaną przeznaczone do realizacji szczególnych potrzeb wspólnoty samorządowej.*

Zdaniem organu nadzoru, Rada Gminy przyznała organowi wykonawczemu gminy nieograniczone prawo przyznawania lokali mieszkalnych do „zasiedlenia”. Posłużenie się zwrotem „z uwagi na sytuację demograficzną gminy” oraz „szczególnych potrzeb wspólnoty samorządowej” powoduje, że regulacja § 18 ust. 14 załącznika do uchwały jest niejasna, a tym samym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Ponownie należy podnieść, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia ww. wymogów.

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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (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 213/XXV/2020 Rady Gminy Kłomnice z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kłomnice, 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, w całości, 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**