



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 marca 2021 r.

Poz. 1795

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.166.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 marca 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 XXXI/232/21 Rady Gminy Lipowa z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lipowa, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1, 3, 4, 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 stycznia 2021 r. Rada Gminy Lipowa przyjęła uchwałę Nr XXXI/232/21 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lipowa. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3, art. 41 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 lutego 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 Gminy nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i nie określiła w uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu. Rada wprawdzie przyjęła regulacje Rozdziału 3 uchwały, zatytułowanego: *Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu*, jednakże ani zawarte w tym rozdziale normy, ani też inne przepisy uchwały nie regulują materii określonej w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. We wszystkich tych regulacjach Rada Gminy odwołuje się do „średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego z ostatnich 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o najem” zamiast „dochodu gospodarstwa domowego”, jak wymaga tego ustawodawca. Rada Gminy Lipowa była zobowiązana przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego mocą ustawy do regulacji w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa i stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, że Rada Gminy Lipowa nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy i nie określiła w rozdziale 6 uchwały warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie określa w sposób prawidłowy sposobu poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej (art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy). W zakresie uregulowania tej materii Rada postanowiła w § 10 ust. 6 uchwały, iż *każdy wniosek jest opiniowany przez Społeczną Komisję Mieszkaniową, którą powołuje Wójt Gminy Lipowa w drodze zarządzenia*. W treści uchwały określono również, że *w skład komisji wchodzi przedstawiciele: a) radni od 2 do 5 osób; b) pracownicy GOPS od 1 do 2 osób; c) mieszkańcy Gminy od 1 do 3 osób; Skład komisji powinien być co najmniej 4 osobowy (ust. 7). Komisja na pierwszym posiedzeniu wybiera z pośród swego grona przewodniczącego i zastępcę przewodniczącego oraz określa regulamin działania komisji (ust. 8). Rozpatrzenie wniosku lub przyznanie lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub lokalu przeznaczonego do zawarcia umowy najmu socjalnego jest poprzedzone wizją lokalną, przeprowadzona przez członków Społecznej Komisji Mieszkaniowej w celu oceny lub aktualizacji oceny warunków mieszkaniowych wnioskodawcy (ust. 9).*

Należy w tym miejscu wskazać na istotę wynikającą z brzmienia obowiązkowej zasady sformułowanej w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, jaką musi z woli ustawodawcy uregulować rada gminy, czyli poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, gdzie istotą jest zagwarantowanie

możliwości faktycznego i niezależnego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane wybory i decyzje. Dodatkowo, należy wskazać, że kontrola społeczna musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego. Dlatego też scedowanie przez Radę Gminy na Wójta Gminy Lipowa (tj. organ rozpatrujący wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania Społecznej Komisji Mieszkaniowej oraz określenia jej składu osobowego 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 trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Biorąc zatem pod uwagę, że organ wykonawczy gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym, nie można uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Z racji kompetencji Wójta jako organu, który w tym konkretnym przypadku podejmuje decyzję o przydziale lokalu, takie regulacje uchwały budzą duże wątpliwości, chociażby z tej przyczyny, iż to właśnie komisja społeczna ma sprawować kontrolę nad organem wykonawczym w ww. zakresie.

Ponadto, jak wynika z zapisów uchwały, członkowie Społecznej Komisji Mieszkaniowej przeprowadzają wizję lokalną w celu oceny lub aktualizacji oceny warunków mieszkaniowych wnioskodawcy (§ 10 ust. 9). Wskazane wyżej zadanie Komisji wykracza zdecydowanie poza zakres kontroli, zaś Społeczna Komisja Mieszkaniowa w takim kształcie i z takimi uprawnieniami jak określa to uchwała, posiada kompetencje organu wykonawczego, w tym przypadku Wójta Gminy Lipowa.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że Społeczna Komisja Mieszkaniowa, 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 m.in. radni i mieszkańcy Gminy, 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 będą wchodziły 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 podkreśla, że zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, rada w uchwale ma określić sposób poddawania kontroli społecznej wyłącznie *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 takiego 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. Przykładowo można wskazać, że ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie.

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.

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 treści § 10 ust. 6 uchwały wynika, że Społeczna Komisja Mieszkaniowa opiniuje każdy wniosek

złożony przez osobę ubiegającą się o najem lokalu mieszkalnego lub najem socjalny lokalu. Tym samym *de facto* Społeczna Komisja Mieszkaniowa będzie miała rolę opiniodawczą w trakcie trwającego postępowania o przydział lokalu, co zdaniem organu nadzoru należy uznać za niedopuszczalne.

W konsekwencji na podstawie treści przedmiotowej uchwały, nie można jednoznacznie ustalić, jak będzie wyglądał sposób poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej.

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

- § 1 ust. 2 lit. f uchwały, który stanowi powtórzenie art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy;

- § 8 ust. 1 lit. a uchwały, w którym Rada ustaliła, iż pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje mieszkańcom Gminy, które nabyły prawo do takiego lokalu m.in. na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. 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;

- § 9 ust. 3 uchwały, który stanowi, że *Koszty związane z zamianą lokali ponoszą najemcy*. Zdaniem organu nadzoru określenie w uchwale kto, w jakich okolicznościach zobowiązany jest do ponoszenia kosztów w związku z zamianą lokali, wykracza poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. Regulacja ta oprócz tego, że stanowi przekroczenie kompetencji organu uchwalodawczego, to również narusza swobodę kształtowania przez strony (zarówno organ jak i najemcę) stosunku cywilnoprawnego;

- § 10 ust. 2 uchwały, który stanowi, że *Na wniosku konieczna jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych*, należy uznać za wykraczający poza zakres delegacji ustawowej art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy;

- § 12 ust. 1 lit. a uchwały, jako niezgodny 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. W myśl art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez okres nie krótszy niż 5 lat i nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu lub lokalu mieszkalnego z pewnością w tym pojęciu nie mieści się, a zatem wykracza poza delegację ustawową. Zdaniem organu nadzoru uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 5-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą (przed jego śmiercią, bądź opuszczeniem przez niego lokalu) nie ma oparcia w przepisach prawa. 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 legitymującej 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. Również wprowadzenie warunku braku tytułu prawnego do innego lokalu stanowi niewynikające z ustawy ograniczenie, a tym samym naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy (*por. 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*);

- § 12 ust. 1 lit. b uchwały – 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 zawierana 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 rozszerzanie 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*). 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 zawarcie umowy najmu lokalu z uwagi na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub innej nieruchomości, co jest sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy;

- § 15 uchwały, jako naruszający zasadę hierarchii aktów prawnych, wyrażoną w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust.1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Gminy nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy.

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*).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Gminy Lipowa podejmując uchwałę Nr XXXI/232/21 z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lipowa w sposób istotny naruszyła przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 1, 3, 4, 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w ww. całości. 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXI/232/21 Rady Gminy Lipowa z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lipowa – 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