



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.748.2021

Katowice, dnia 23 lipca 2021 r.

Rada Miejska w Kłobucku

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 312/XXXI/2021 Rady Miejskiej w Kłobucku z dnia 22 czerwca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali i pomieszczeń wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kłobuck, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 4 ust. 1 i 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 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

Przedmiotową uchwałą podjętą na sesji w dniu 22 czerwca 2021 r. Rada Miejska w Kłobucku określiła zasady wynajmowania lokali i pomieszczeń wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Kłobuck.

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 24 czerwca 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 przekroczone 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.*

Zdaniem organu nadzoru treść § 6 ust. 6, 7 i 10 uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. W wymienionej regulacji uchwały wskazano, iż:

6. Burmistrz Kłobucka w ramach kontroli społecznej powołuje Społeczną Komisję Mieszkaniową oraz określa regulamin jej działania.

7. Do zadań Społecznej Komisji Mieszkaniowej należy kontrola prawidłowości dokonanej weryfikacji wniosku i przydziału lokali.

10. Listę oczekujących, zatwierdzoną przez Burmistrza Kłobucka, podaje się do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu oraz publikację w BIP w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, celem zapewnienia kontroli społecznej.

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

Po pierwsze, przewidziana w § 6 ust. 10 uchwały lista oczekujących stanowi jedynie informację w zakresie osób oczekujących na zawarcie umowy najmu - 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 Miejskiej 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 na 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 wprawdzie, oprócz umieszczenia na tablicy ogłoszeń listy osób oczekujących do zawarcia umowy najmu, przewidziała także w § 6 ust. 6 i 7 uchwały, że kontrola społeczna trybu załatwiania i rozpatrywania wniosków o najem będzie wykonywana przez Społeczną Komisję Mieszkaniową powołaną przez Burmistrza Kłobucka, który określi jej regulamin działania. Powyższego jednak nie można uznać za prawidłowe. Scedowanie przez Radę Miejską na Burmistrza Kłobucka (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: Burmistrzem Kłobucka) 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 powołuje komisję, a więc decyduje o jej składzie oraz określa jej regulamin działania, nie można uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska 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.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na inne istotne naruszenia prawa zawarte w przedmiotowej uchwale.

W rozdziale 3 uchwały Rada określiła warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, a zatem podjęła próbę uregulowania materii wskazanej w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy. W § 3 ust. 1 uchwały Rada wskazała, iż *Za osoby, które posiadają „trudne warunki mieszkaniowe” kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy poprzez najem lub podnajem lokalu uważa się:*

- 1) *osoby posiadające metraż lokalu, w którym powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego jest mniejsza niż 5 m² w gospodarstwie wieloosobowym i 10 m² w gospodarstwie jednoosobowym,*
- 2) *osoby zamieszkujące razem z osobą niepełnosprawną lub osobą wymagającą stałej opieki,*
- 3) *osoby zamieszkujące w lokalu, który nie spełnia wymogów pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi.*

Z kolei w § 3 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż *Uprawnionymi do ubiegania się o najem lub podnajem lokalu z tytułu „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych” są osoby:*

- 1) *zamieszkujące w lokalach, które nie spełniają warunków technicznych wymaganych dla pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi;*
- 2) *będące wychowankami opuszczającymi w wyniku uzyskania pełnoletności domy dziecka i inne placówki opiekuńczo-wychowawcze o uprawnieniach domu dziecka oraz opuszczające rodziny zastępcze, o ile nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub domu mieszkalnego. Postanowienia niniejszego punktu stosuje się również do osób rekomendowanych do usamodzielnienia przez jednostkę organizacyjną pomocy społecznej po zakończeniu programu realizowanego w ramach przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu;*

- 3) posiadające prawomocne orzeczenie sądowe stwierdzające popełnienie przestępstwa, którego ofiarą jest wnioskodawca lub osoby objęte wnioskiem,
- 4) zamieszkujące w lokalu, który zgodnie z jego podstawową funkcją nie może służyć do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych;
- 5) bezdomne;
- 6) które utraciły tytuł prawny do lokalu niewchodzącego w skład zasobu wskutek wypowiedzenia umowy najmu dokonanego na podstawie art. 11 ust. 5 i 7 ustawy lub art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Analizując treść wskazanych przepisów, a zwłaszcza § 3 ust. 2 uchwały, należy stwierdzić, iż jest on niejasny i nieczytelny, tym samym narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Należy bowiem zauważyć, iż w przepisie § 3 ust. 2 uchwały, pomimo brzmienia tytułu rozdziału 3: „Warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy” Rada nie uregulowała w rzeczywistości warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, lecz wskazała osoby uprawnione do ubiegania się o najem lub podnajem lokalu z tytułu „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. Gdyby bowiem zamiarem Rady było określenie powyższych warunków poprzez uszczegółowienie przesłanki „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”, to Rada wskazałaby to wprost w treści § 3 ust. 2 uchwały, tak jak uczyniła to w § 3 ust. 1 uchwały, przyjmując, iż „za osoby, które posiadają „trudne warunki mieszkaniowe” kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy poprzez najem lub podnajem lokalu uważa się (...). Takiego odniesienia jednak brak. W praktyce może to oznaczać, iż warunki określone w § 3 ust. 2 uchwały będą traktowane jako przesłanki warunkujące złożenie przez osobę uprawnioną wniosku o najem lub podnajem lokalu. A zatem rozpatrzenie wniosku będzie uzależnione od zaistnienia przypadków określonych przepisem § 3 ust. 2 uchwały, co byłoby niedopuszczalne. Należy bowiem zauważyć, iż jedynym wyznacznikiem dla określenia ograniczeń w dostępie do lokali komunalnych (także w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych) jest 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 mieszkaniowy z gminnego zasobu. Wprowadzenie takich dodatkowych ograniczeń w uchwale, kwalifikować należy jako nieuprawnione przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy. W przepisie tym mowa jest bowiem o warunkach zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, a nie o warunkach ubiegania się o najem lub podnajem lokalu. Czym innym jest bowiem określenie warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, a czym innym określenie warunków ubiegania się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu, które zostały określone przez samego ustawodawcę.

Mając na względzie powyższe, również § 3 ust. 3 uchwały należy uznać za nieprawidłowy w zakresie, w jakim odnosi się do niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w rozumieniu ust. 2.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza także fakt, że Rada § 3 ust. 2 pkt 2 uchwały uzależniła prawo do ubiegania się o najem od nieposiadania tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego lub domu 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 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 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 najem z uwagi na posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego, co jest sprzeczne z art. 21 ust. 3 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy i art. 4 ustawy.

Jednocześnie, jak wyżej zostało wskazane krąg osób, którym gmina powinna stworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, został jednoznacznie określony i są to, po pierwsze - osoby nie mające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, po drugie - mieszkające na terenie gminy i po trzeciej - posiadające niskie dochody. Tymczasem, w § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, dotyczącym wniosku o najem Rada Miejska zawarła regulacje odnoszące się także do kwestii zameldowania, co zdaniem organu nadzoru należy uznać za nieprawidłowe.

Dodatkowo, w ocenie organu nadzoru za sprzeczne z prawem należy uznać przepisy zawarte w § 6 ust. 5, § 6 ust. 12 oraz § 6 ust. 14 uchwały. Zgodnie z § 6 ust. 5 uchwały: *wnioski złożone w latach poprzednich podlegają obowiązkowi aktualizacji danych do końca I kwartału każdego roku, a w przypadku nie dokonania tej aktualizacji przez wnioskodawcę do dnia 30 marca, zostaje on wykreślony z listy oczekujących.*

Z kolei zgodnie z § 6 ust. 12 uchwały: *Na każdym etapie rozpatrywania spraw o najem lokalu Burmistrz Kłobucka może skreślić z listy osobę ubiegającą się o najem lub podnajem lokalu w przypadku stwierdzenia:*

- 1) nieprawidłowości podanych we wniosku o najem lub podnajem lokalu;*
- 2) zmiany sytuacji mieszkaniowej i materialnej, powodującej nie spełnienie przez wnioskodawcę kryteriów warunków określonych w uchwale, uprawniających do ubiegania się o najem lub podnajem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.*

Natomiast § 6 ust. 14 uchwały stanowi, iż: *Nieprzystąpienie do zawarcia umowy najmu lub podnajmu bez usprawiedliwionej przyczyny w terminie 14 dni od otrzymania informacji o przyznaniu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub lokalu przeznaczonego do zwarcia umowy najmu socjalnego powoduje utratę prawa do lokalu. Wnioskodawca zachowuje prawo do ponownego ubiegania się o umieszczenie na liście, zgodnie z zasadami przyjętymi niniejszą uchwałą.*

Wymaga podkreślenia, że praktyka polegająca na wprowadzaniu do uchwał podejmowanych na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy norm o charakterze sankcji (polegających w szczególności na wykreśleniu wnioskodawcy z listy oczekujących na przydział lokalu), jest w judykaturze oceniana negatywnie – por. w tym zakresie np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/GI 1303/18, CBOSA i przywołane tam orzecznictwo. Choć nie ulega wątpliwości, że organ powinien mieć możliwość skutecznej weryfikacji osób wpisanych na listę, to jednak nie można abstrahować od faktu, iż w ten sposób uchwałodawca tworzy w istocie materialnoprawną przesłankę negatywną dla przydziału lokalu, a na to nie pozwala mu brzmienie delegacji z art. 21 ust. 3 ustawy. Takie rozwiązanie pozostaje bowiem w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy.

Na negatywną ocenę organu nadzoru odnośnie ww. przepisów uchwały wpływa w szczególności fakt, że Rada nie przyznała wnioskodawcy jakiegokolwiek możliwości przedstawienia

swojego stanowiska. Skutek w postaci wykreślenia z listy wynikający zarówno z § 6 ust. 5 uchwały, § 6 ust. 12 pkt 1 uchwały, jak i *de facto* z § 6 ust. 14 uchwały, chociaż nie sprecyzowany wprost, następuje automatycznie, bez dodatkowego wezwania, czy też wyjaśnienia sprawy i powodów, dla których nie złożono w terminie stosownej aktualizacji, czy też nie przystąpiono do zawarcia umowy.

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. 5 uchwały należy uznać także za modyfikację wyżej wskazanego przepisu ustawy.

Dodatkowo wskazania wymaga, iż w § 6 ust. 12 uchwały Rada posłużyła się wyrazem „może”. Powyższe, z uwagi na niejasność sformułowania wprowadza niepewność co do sytuacji wnioskodawcy. Wskazana regulacja uchwały, stwarza możliwość samodzielnego decydowania przez Burmistrza o kształtowaniu sytuacji osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu. Podobne zastrzeżenia należy odnieść również do zawartego w tym przepisie sformułowania „nieprawidłowości”, nie wiadomo bowiem o jakie dokładnie nieprawidłowości chodzi.

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. 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.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru § 10 uchwały jest sprzeczny z prawem tj. z art. 7 w zw. z art. 87 Konstytucji RP, z uwagi na naruszenie hierarchii źródeł prawa.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego