



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 05 grudnia 2022 r.

Poz. 7858

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.953.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LI/352/2022 Rady Gminy Lelów z dnia 27 października 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lelów, w części określonej w § 8 ust. 8, 9 i 10 załącznika do uchwały oraz w § 8 ust. 11 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: *Komisji Mieszkaniowej*, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 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 2022 r., poz. 172 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z 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 27 października 2022 r. Rada Gminy Lelów przyjęła uchwałę Nr LI/352/2022 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lelów, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowią „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lelów”.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 listopada 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części 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.

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.

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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki WSA w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. CBOSA).

W treści rozdziału 7 załącznika do uchwały Rada uregulowała tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej, stosowanie do dyspozycji art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Określając tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali, Rada postanowiła w § 8 ust. 8-11 załącznika do uchwały o udziale w tej procedurze Komisji Mieszkaniowej. Zgodnie ze wskazanymi regulacjami:

8. W celu zapewnienia kontroli społecznej rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali w Gminie Wójt Gminy powołuje Komisję Mieszkaniową.

9. W skład Komisji Mieszkaniowej powoływani są członkowie, którzy pełnią tę funkcję społecznie, wobec czego nie przysługuje im wynagrodzenie za wykonywane obowiązki.

10. Komisja obraduje na posiedzeniach, z których sporządzany jest protokół.

11. Na podstawie wniosków Komisji Mieszkaniowej ustala się listę osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu z mieszkaniowego zasobu Gminy kwalifikuje się wnioski dokonując w razie wątpliwości wizji lokalnej u wnioskodawców.

A zatem Rada zdecydowała o powołaniu Komisji Mieszkaniowej, która bierze udział w rozpatrywaniu wniosków o najem, wskazując, że celem powołania Komisji jest zapewnienie kontroli społecznej rozpatrywania i załatwiania wniosków, a także że członkowie pełnią funkcję społecznie. Uregulowania uchwały milczą jednak, z jakiego grona osób ma być powołany skład tej Komisji. Wskazanie na społeczny charakter tej Komisji sugeruje jednak, że celem Rady było powołanie Komisji stanowiącej gremium zewnętrzne wobec struktury Urzędu Gminy.

Organ nadzoru nie kwestionuje możliwości powołania Komisji Mieszkaniowej dla celów rozpatrywania wniosków o najem, jako organu pomocniczego, opiniodawczego, biorącego udział w ocenie wniosków i wspierającego Wójta w zakresie realizacji omamianych zadań. Należy jednak wskazać, że w opinii tutejszego organu w skład takiej Komisji powinni wchodzić wyłącznie pracownicy Urzędu Gminy, w ramach swoich

obowiązków służbowych. To wójt gminy, wykonujący zadanie własne gminy określone art. 4 ust. 1 ustawy, jest w świetle prawa uprawniony do przeprowadzenia procesu weryfikacyjnego wniosków mieszkaniowych i będzie decydował o szczegółowych kwestiach organizacyjnych przy wykonywaniu tego zadania – w tym powierzeniu tych zadań pracownikowi Urzędu, czy też powołanie spośród pracowników Urzędu Komisji Mieszkaniowej do tych zadań. Niedopuszczalne jest powoływanie członków takiej Komisji spoza struktury Urzędu, np. radnych, bowiem ustawa nie przewiduje możliwości delegowania ww. zadań na podmioty inne niż Wójt i przypisany mu do pomocy Urząd Gminy. Niedopuszczalne jest nadto, aby Komisja w takim składzie, biorąca udział w rozpatrywaniu wniosków mieszkaniowych, miała dostęp do danych osobowych, w tym m.in. danych wrażliwych, podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania.

Ponadto wskazać należy, że w § 8 ust. 8 załącznika do uchwały Rada błędnie określiła cel funkcjonowania Komisji Mieszkaniowej, jako zapewnienie kontroli społecznej. Wskazaną Komisję powołuje Wójt Gminy Lelów, jako organ wykonawczy stosownie do dyspozycji art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem niedopuszczalnym jest, aby Komisja powoływana przez organ wykonawczy gminy kontrolowała ten właśnie organ. Ponadto Komisja, biorąc udział w rozpoznawaniu wniosków o najem stosowanie do § 8 ust. 11 załącznika do uchwały, kontrolowałaby *de facto* samą siebie. Tymczasem kontrola społeczna 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, przyczyny określonej kwalifikacji wniosku itp. 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. Reasumując zatem, przyznanie Komisji Mieszkaniowej funkcji kontroli społecznej należy uznać za nieprawidłowe, jednak biorąc pod uwagę, że Rada prawidłowo uregulowała kontrolę społeczną w § 9 załącznika do uchwały, możliwe jest zakwestionowanie wyłącznie części niniejszej uchwały.

Dalej, odnosząc się do § 8 ust. 9 załącznika do uchwały, wskazać należy, że decydowanie o wynagrodzeniu członków Komisji Mieszkaniowej nie należy do kompetencji Rady Gminy. Rada ma bowiem uregulować wyłącznie tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem, a kwestia wynagradzania osób biorących udział w tym procesie nie mieści się w pojęci „trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków”. Żaden przepis ustawy nie daje Radzie kompetencji do unormowania powyższej kwestii w treści uchwały, a zatem rozstrzygnięcie o wynagrodzeniu członków Komisji będzie należało do Wójta Gminy, jako kierownika Urzędu (stosownie do art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym). Ponadto, jak wyżej wskazano, zdaniem organu nadzoru do udziału w Komisji Mieszkaniowej można dopuścić wyłącznie pracowników Urzędu Gminy, którzy otrzymują wynagrodzenie za swoją pracę.

Reasumując zatem, jedyną dopuszczalną formą udziału Komisji Mieszkaniowej w procesie rozpoznawania wniosków jest nadanie jej charakteru organu wewnętrznego wobec Urzędu Gminy i wspierającego Wójta w procesie rozpoznawania wniosków. Wskazać należy, że z przedmiotowej uchwały wynika, iż wolą Rady było nadanie Komisji Mieszkaniowej charakteru społecznego, kontrolującego proces rozpoznawania wniosków. Powołanie Komisji Mieszkaniowej w skład której miałyby wejść osoby spoza struktury Urzędu Gminy oraz która miałaby realizować kontrolę społeczną jest niedopuszczalne z przyczyn wyżej opisanych, tj. nie stanowi realizacji zadań kontroli społecznej oraz dopuszcza do rozpatrywania i załatwiania wniosków osoby inne niż organ wykonawczy gminy i podlegli mu pracownicy Urzędu, które w świetle ustawy takich uprawnień nie mają. Takie regulacje ocenić należy jako podjęte z przekroczeniem przyznanych Radzie Gminy kompetencji, a tym samym sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w § 8 ust. 8, 9, 10 załącznika do uchwały oraz § 8 ust. 11 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: *Komisji Mieszkaniowej*.

Organ nadzoru podkreśla jednocześnie, że wyeliminowanie wyżej wskazanej części uchwały nie wyklucza powołania Komisji Mieszkaniowej spośród pracowników Urzędu Gminy biorącej udział w procesie rozpatrywania wniosków na etapie realizacji uchwały przez Wójta Gminy Lelów, który stosownie do art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminny jest kierownikiem urzędu, a zatem ma kompetencje do powołania stosowanego gremium biorącego udział w procesie realizacji zadania Wójta polegającego na rozpoznawaniu wniosków o najem lokali. Wójt Gminy jest uprawniony do przeprowadzenia procesu

weryfikacyjnego wniosków mieszkaniowych i do decydowania o szczegółowych kwestiach organizacyjnych przy wykonywaniu tego zadania.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Powyższe znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu 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): *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 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LI/352/2022 Rady Gminy Lelów z dnia 27 października 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lelów – w części określonej w *petitum*, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**