



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 kwietnia 2025 r.

Poz. 2571

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.231.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 69/IX/2024 Rady Gminy Miedźno z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miedźno, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 marca 2025 r. Rada Gminy Miedźno podjęła uchwałę Nr 69/IX/2024 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miedźno, dalej jako „uchwała”. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miedźno (dalej jako „Zasady”) zawarte zostały w załączniku do uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 marca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała ta 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 uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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. 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 obligatoryjnie uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jest to minimum elementów koniecznych do uznania, że rada wypełniła delegację ustawową. Ponadto 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, a organ stanowiący nie może naruszyć kompetencji innych organów.

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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

W rozdziale 4 Zasad, tj. *Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu*, Rada podjęła próbę realizacji delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. W § 7 ust. 2 Zasad Rada przyjęła: *Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego na czas oznaczony przysługuje osobom, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w stosunku, do których sąd orzekł o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego.*

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 socjalnego lokalu. W ocenie organu nadzoru, regulacja § 7 ust. 2 Zasad nie może stanowić kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. 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 (art. 4 ust. 2 ustawy).

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 (art. 14 ust. 1 ustawy).

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. 2 Zasad, 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. 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. 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 Gliwicach: z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 296/21, z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 1821/22, z dnia 21 czerwca 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 306/23 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).

Organ nadzoru zaznacza, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego § 7 ust. 2 Zasad spowoduje, że uchwała zostanie pozbawiona obligatoryjnego elementu z ustawy, tj. kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Oznacza to, że Rada Gminy nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje obowiązkiem wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Niezależnie od powyższego uchwała zawiera inne wady prawne.

W § 4 ust. 2 Zasad Rada przyjęła: *Umowę o najem lokalu socjalnego zawiera się wyłącznie na czas oznaczony nieprzekraczający dwóch lat.*

Postanowienie to jest sprzeczne z brzmieniem art. 23 ust. 1 ustawy, który stanowi jedynie o tym, że *umowę najmu socjalnego zawiera się na czas oznaczony*. Powyższe prowadzi do wniosku, że uchwałodawca w sposób nieuprawniony wkroczył w kompetencję organu wykonawczego gminy, jako podmiotu, który w oparciu o przepisy ustawy oraz uchwały stanowiącej zasady najmu lokali jest uprawniony do zawierania umów najmu lokali. Przy tym, z woli ustawodawcy, jedynym wymogiem w zakresie czasu trwania umowy najmu socjalnego jest konieczność jej zawarcia na czas określony. Rada nie może zatem arbitralnie zawężyć swobody decyzyjnej Wójta, który działa tutaj w oparciu o ogólne zasady prawa cywilnego, w tym zasadę swobody umów. Wymaga w tym miejscu zaznaczenia, że organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Tym samym regulacja § 4 ust. 2 Zasad narusza art. 21 ust. 3 w zw. z art. 23 ust. 1 ustawy.

Dalej, w § 5 ust. 3 i 4 Zasad przyjęto:

3. *Wójt może obniżyć czynsz o 20%.*

4. *Obniżka czynszu przyznawana jest na okres 12 miesięcy.*

Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy Rada była umocowana wyłącznie do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. W powołanym postanowieniu Zasad Rada ustaliła natomiast także wysokość samej obniżki i okres na jaki jest przyznawana,

czym wystąpiła poza posiadane upoważnienie ustawowe, a także wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego.

W odniesieniu do kwestii wysokości obniżki, zauważyć należy, że w myśl art. 7 ust. 2 ustawy, właściciele, o których mowa w ust. 1 (czyli właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego), z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4 (który dotyczy stawki czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu), mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Zgodnie zaś z art. 8 pkt 1 ustawy, jeżeli właścicielem lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. A zatem Rada, regulując wysokość obniżki czynszu, wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy. Ponadto, Rada dokonała ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych. Obniżenie czynszu wynajmowanego lokalu należy do sfery wykonawczej, co oznacza, że to wójt gminy, będący organem uprawnionym do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych - w drodze umów cywilnoprawnych - pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną - czyli najemcą. Tym samym Rada nie mogła określić w niniejszej uchwale wysokości obniżki czynszu.

Ponadto zauważyć należy, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy: *Obniżki, o których mowa w ust. 2, udziela się najemcy na okres 12 miesięcy. W przypadku gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, właściciel, na wniosek najemcy, może udzielać obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne.* Rada nie ma zatem kompetencji do ingerowania w treść powyższego przepisu, który reguluje czasokres, na jaki udzielana jest obniżka czynszu.

Reasumując, § 5 ust. 3 i 4 Zasad podjęto z naruszeniem 21 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 2-3 ustawy.

W § 7 ust. 1 pkt 1 Zasad Rada przyjęła: *Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony przysługuje osobom które spełniają co najmniej jedno z poniższych kryteriów:*

1) osobie spełniającej kryteria dochodowe określone w § 3 lub § 4 ust. 1.

Stosownie do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy Rada zobligowana jest do określenia w uchwale kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy *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.* Stosownie do art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy Rada określa w uchwale wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu, co w analizowanej uchwale nastąpiło w § 3 i 4 ust. 1 Zasad. Rada nie może zatem przyznać pierwszeństwa w zawarciu umowy najmu osobie, która spełnia wskazane kryterium dochodowe, ponieważ jest to ogólny warunek zawarcia tej umowy. Pierwszeństwo to *prawo do czegoś przed innymi, przewaga nad czymś, nad kimś* (Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/pierwsze%C5%84stwo.html>). Przyjęcie, jako przesłankę pierwszeństwa, przesłanki która stanowi warunek zawarcia umowy, powoduje że pierwszeństwo przyznane byłoby wszystkim uprawnionym do zawarcia umowy, co wypacza istotę pierwszeństwa. Ponadto § 4 ust. 1 Zasad odnosi się do najmu socjalnego lokalu, a nie najmu lokalu na czas nieoznaczony, którego dotyczy § 7 ust. 1 Zasad.

Reasumując, § 7 ust. 1 pkt 1 Zasad podjęty został z naruszeniem art. 21 ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy.

W § 9 ust. 3 Zasad, w którym uregulowano stosownie do art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali Rada przyjęła: *Do wniosku dołącza się:*

- 1) deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie tej deklaracji;*
- 2) oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego;*

- 3) dowody potwierdzające źródła i wysokość dochodu gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku;
- 4) oświadczenie o braku tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości;
- 5) oświadczenie o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych zawartych we wniosku, zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r., w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), w celu realizacji wniosku;
- 6) oświadczenie o wyrażeniu zgody na podanie imienia, nazwiska na listach osób uprawnionych do zawarcia umów najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, podawanych do publicznej wiadomości.

Zgodnie z art. 21b ust. 1a ustawy: *Wrazie wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, o której mowa w ust. 1 [deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji] gmina może wezwać osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy do udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w tej deklaracji, w tym zaświadczenia naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz innych członków jej gospodarstwa domowego, wyznaczając termin nie krótszy niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania.*

A zatem złożenia dokumentów potwierdzających wysokość dochodu gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku gmina może domagać się tylko w przypadku wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, tj. dopiero na etapie weryfikacji wniosków. Tym samym w § 9 ust. 3 pkt 3 Zasad, określając obowiązek złożenia tych dokumentów, jako zasadę na etapie składania wniosku, Rada przekroczyła przyznane jej kompetencje i naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 21b ust. 1a ustawy.

Z kolei w § 9 ust. 3 pkt 5 i 6 Zasad Rada postanowiła o konieczności dołączania do wniosku oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych i o wyrażaniu zgody na podanie imienia, nazwiska na listach osób uprawnionych do zawarcia umów najmu, czyli również przetwarzanie danych osobowych.

W ocenie organu nadzoru brak uzasadnienia do stanowienia przez Radę w przedmiocie zgody wnioskodawcy na przetwarzanie danych osobowych. Należy bowiem zauważyć, że Rada nie jest administratorem danych osobowych przetwarzanych przy załatwianiu wniosków o najem lokalu, tym samym wszelkie regulacje w tym zakresie należy uznać za przekroczenie zakresu delegacji ustawowej oraz przysługujących Radzie kompetencji. Zgodnie z art. 5 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz.U.UE.L z 2016 r. Nr 119 poz. 1 ze zm.), dalej jako „RODO”, administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie zasad przetwarzania danych osobowych (m. in. zgodności z prawem) i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie („rozliczalność”). Zatem wybór przesłanki przetwarzania danych osobowych z art. 6 RODO, a w przypadku ewentualnego przetwarzania danych na podstawie zgody osoby, której dane dotyczą, określenie warunków wrażenia tej zgody oraz jej formy, należy do administratora danych osobowych, którym w tym przypadku jest Wójt Gminy.

Tym samym w § 9 ust. 3 pkt 5 i 6 Zasad Rada przekroczyła przyznane jej upoważnienie i naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w zw. z art. 5 ust. 2 RODO.

W § 10 ust. 2 Zasad Rada przyjęła: *Skreślenie z listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub z listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu następuje w przypadku:*

- 2) dwukrotnej odmowy przyjęcia propozycji wynajęcia lokalu przez wnioskodawcę.

W ocenie organu nadzoru przytoczony powyżej przepis wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów oraz narusza w stopniu istotnym obowiązki gminy wynikające z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Tworzenie warunków do zaspokajania

potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy (art. 4 ust. 1 ustawy). 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 (art. 4 ust. 2 ustawy).

W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu uprawnionych do ubiegania się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób, które odmówiły przyjęcia lokalu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 30 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 269/11 stwierdził: „(...) skreślenie z listy osób oczekujących na mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego na skutek dwukrotnej odmowy zawarcia umowy najmu i uznanie, że stanowi to rezygnację z ubiegania się o mieszkanie z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest sprzeczne z celem ustawy (ratio legis) i oznacza stworzenie negatywnej przesłanki materialno-prawnej wykraczającej poza granice zakresy delegacji ustawowej. Zakwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy ochronie praw lokatorów obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego”. Analogiczny pogląd wyrażono w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 2 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Go 239/11, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt II SA/Ke 782/18 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r. sygn. akt III SA/Gl 1303/18, publ. CBOSA. W konsekwencji należy uznać, że przewidziana w § 10 ust. 2 Zasad sankcja dla osoby, której przysługuje lokal mieszkalny, w postaci usunięcia z listy uprawnionych do zawarcia umowy najmu i utraty uprawnień do ubiegania się o najem, w przypadku odmowy przyjęcia proponowanych lokali, podjęta została z naruszeniem art. 21 ust. 3 ustawy w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy.

W § 16 Zasad Rada postanowiła: *W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie mają przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja załącznika do uchwały narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanej regulacji załącznika do uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobem gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ww. ustawą. Takie zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 16 Zasad dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały (tu: prawa miejscowego) przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): (...) *przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ustawy art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, że § 2 uchwały w brzmieniu: *Traci moc uchwała nr 59/VI/2001 Rady Gminy w Miedźnie z dnia 27 listopada 2001 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy* jest bezprzedmiotowy.

Ustawodawca art. 17 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756 ze zm.), postanowił, że *Uchwały, o których mowa w art. 21 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym, podjęte przed dniem wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy, zachowują*

ważność i mogą być zmieniane, jednakże nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy. Uwzględniając powyższe, organ nadzoru wskazuje, że ustawa nowelizująca została ogłoszona 20 kwietnia 2018 r. Przepis art. 2 tej ustawy wszedł w życie z dniem 21 kwietnia 2019 r., co oznacza, że uchwały o których mowa w art. 21 ustawy, podjęte przed dniem 21 kwietnia 2019 r., zachowały swą ważność do dnia 21 kwietnia 2021 r. Po upływie tego terminu uchwały utraciły swą moc obowiązującą. W niniejszej sprawie wskazana w § 2 uchwała Nr 59/VI/2001 podjęta została w dniu 27 listopada 2001 r., a więc została objęta dyspozycją art. 17 ustawy nowelizującej i utraciła swą moc obowiązującą 21 kwietnia 2021 r. A skoro tak, to w dniu podejmowania analizowanej uchwały, Rada Gminy nie była uprawniona do zawarcia w § 2 uchwały regulacji o utracie mocy obowiązującej uchwały, która utraciła ważność z mocy prawa.

Na marginesie wskazuję również, że w § 7 ust. 3 Zasad, zamieszczonym w rozdziale 4 dot. kryteriów pierwszeństwa, Rada zawarła regulacje dotyczące kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², a zatem regulacja ta powinna znaleźć się w rozdziale 10. Powyższe nie stanowi istotnego naruszenia prawa, jednak wpływa na przejrzystość i czytelność aktu.

Powyżej opisane uchybienia 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 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. 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 daty jego podjęcia (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 Olsztynie 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).

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 69/IX/2024 Rady Gminy Miedźno z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miedźno – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz