



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 października 2022 r.

Poz. 6179

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.781.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 30 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 362/XXXVI/2022 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 240/XXI/2021 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Woźniki, w części określonej w § 1 ust. 2 uchwały w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 7 ust. 5 i 8 załącznika do uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w zw. z 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 zw. z art. 21 ust. 1, art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483), dalej jako *Konstytucja RP*.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 31 sierpnia 2022 r. Rada Miejska w Woźnikach podjęła uchwałę Nr 362/XXXVI/2022 w sprawie zmiany Uchwały Nr 240/XXI/2021 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Woźniki.

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 1 września 2022 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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 ustawy 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 ustawy (czyli na zadania wskazane w ustawie o pomocy społecznej oraz w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

Uchwała rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali 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 nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić.

Należy również podkreślić, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz powiązania między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały, odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Tymczasem wskazane poniżej uregulowania uchwały nie czynią zadość powyższym wymogom i w sposób istotny naruszają prawo.

Rada Gminy w § 1 ust. 2 uchwały, ustaliła następujące nowe brzmienie § 7 załącznika do uchwały zmienianej:

„1. Lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy wynajmowane są na pisemny wniosek składany w Urzędzie Miejskim w Woźnikach, który powinien zawierać:

- 1) określenie typu lokalu,
- 2) imię i nazwisko wnioskodawcy oraz miejsce aktualnego zamieszkania,
- 3) wykaz osób ubiegających się wraz z wnioskodawcą o najem lokalu,
- 4) ilość osób zamieszkujących dotychczas wspólnie z wnioskodawcą,
- 5) deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji wraz z dokumentami potwierdzającymi wysokość dochodów,
- 6) oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego,
- 7) oświadczenie o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości w przypadku ubiegania się o najem socjalny lokalu,
- 8) opis sytuacji mieszkaniowej wnioskodawcy,
- 9) oświadczenie o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych.

2. W przypadku braków formalnych wniosku, pisemnie wzywa się wnioskodawcę do ich uzupełnienia w terminie 14 dni od dnia otrzymania wezwania z pouczeniem, że nieusunięcie braków wniosku w terminie oznaczonym w wezwaniu spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

3. Wnioskodawca jest zobowiązany do niezwłocznego zawiadamiania o zmianie adresu do korespondencji oraz zmianach jego sytuacji życiowej i materialnej mających wpływ na realizację jego wniosku.

4. Wnioski o najem rozpatruje się na bieżąco według daty wpływu.

5. *Kwalifikacji wniosków dokonuje Komisja Mieszkaniowa Rady Miejskiej w Woźnikach w oparciu o kryteria przyjęte w niniejszej uchwale.*

6. *Osoby spełniające kryteria niniejszej uchwały wpisywane są, według daty i kolejności złożenia wniosku, do wykazu osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub najmu socjalnego lokalu, zatwierdzanych przez Burmistrza Woźnik.*

7. *Wykaz, o którym mowa w ust. 6 sporządza się nie częściej niż raz na kwartał, ale nie rzadziej niż raz w roku.*

8. *Przydziału lokali z mieszkaniowego zasobu gminy dokonuje Komisja Mieszkaniowa Rady Miejskiej w Woźnikach spośród wnioskodawców umieszczonych w wykazie osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub najmu socjalnego lokalu według zasad niniejszej uchwały.*

9. *W terminie 14 dni po sporządzeniu wykazu, o którym mowa w ust. 6, umieszczone w wykazie osoby będą poinformowane o zakwalifikowaniu lub braku zakwalifikowania do zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony lub najmu socjalnego lokalu.*

10. *Wnioskodawca, który został umieszczony na wykazie osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu zobowiązany jest do corocznej aktualizacji danych zawartych we wniosku, dotyczących zmiany struktury rodziny, zmiany adresu zamieszkania, informacji o dochodach w terminie do 30 grudnia każdego roku, bez dodatkowego wezwania ze strony gminy.*

11. *Jeżeli wnioskodawca nie złoży aktualizacji wniosku w terminie określonym w ust. 10, a także jeśli w wyniku aktualizacji wniosku okaże się, że wnioskodawca nie spełnia kryteriów zawartych w niniejszej uchwale, następuje wykreślenie tej osoby z wykazu, o czym wnioskodawca zostaje powiadomiony pisemnie.*

12. *Umieszczenie osoby ubiegającej się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy na liście nie stanowi zobowiązania gminy do zawarcia z nią umowy najmu w danym roku.*

13. *Nieprzystąpienie osób, którym przydzielono lokal do zawarcia umowy najmu bez usprawiedliwienia przyczyny, w terminie 14 dni od otrzymania informacji o przyznaniu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub najmu socjalnego, powoduje utratę prawa do lokalu."*

Rada Miejska w Woźnikach przewidziała w ramach trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem udział Komisji Mieszkaniowej Rady Miejskiej w Woźnikach. Komisja Mieszkaniowa Rady Miejskiej w Woźnikach dokonuje kwalifikacji wniosków w oparciu o kryteria przyjęte w niniejszej uchwale (zgodnie z nowym brzmieniem § 7 ust. 5 uchwały zmienianej), jak również dokonuje przydziału lokali z mieszkaniowego zasobu gminy spośród wnioskodawców umieszczonych w wykazie osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub najmu socjalnego lokalu według zasad niniejszej uchwały (zgodnie z nowym brzmieniem § 7 ust. 8 uchwały zmienianej). Powyższe, zdaniem organu nadzoru należy uznać za nieprawidłowe.

Ustawodawca w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy nie określił, w jaki sposób ma być uregulowany tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali, pozostawiając organom stanowiącym gminy w tym zakresie swobodę. Powyższe nie oznacza jednak, że Rada Miejska jest upoważniona do powołania Komisji Mieszkaniowej, której powierzy dokonywanie oceny wniosków o przydział lokali mieszkalnych oraz podejmowanie decyzji, w zakresie wyboru osób, którym będą one przyznawane.

Podkreślić należy, iż zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: *rada gminy ze swojego grona może powoływać stale i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.* Komisje Rady są jej organami wewnętrznymi, pomocniczymi do realizacji jej zadań. Przedmiotem działania komisji rady gminy, w skład której wchodzi tylko i wyłącznie radni, mogą być więc jedynie zadania należące do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, a nie do organu wykonawczego. Rada nie może utworzyć komisji do realizacji zadań, które nie mieszczą się w jej kompetencjach, których sama nie może wykonywać.

Organ nadzoru podkreśla, że podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Natomiast normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się

dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 230/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Należy bowiem zauważyć, że stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej – a tym samym proces przyznawania lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego Gminy jej mieszkańcom, należy do zadań własnych tej Gminy. Stosownie do treści przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym to wójt gminy (tu: Burmistrz) wykonuje zadania gminy określone przepisami prawa (jak również uchwały rady gminy). Ponadto, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to do zadań wójta (Burmistrza) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, jak również zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

W ocenie organu nadzoru, to wójt gminy (tu: Burmistrz) wykonujący zadanie własne gminy określone art. 4 ust. 1 ustawy jest uprawniony do przeprowadzenia procesu weryfikacyjnego wniosków mieszkaniowych i będzie decydował o szczegółowych kwestiach organizacyjnych przy wykonywaniu tego zadania – w tym szczególności o powołaniu Komisji Mieszkaniowej dokonującej kwalifikacji wniosków lub powierzeniu tych zadań pracownikowi Urzędu. Rada Gminy nie posiada upoważnienia do powołania Komisji Mieszkaniowej. Powyższe nie mieści się w ramach upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy do określenia trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Powołanie Komisji Mieszkaniowej przez Radę Miejską wkracza w kompetencję organu wykonawczego.

Dalej należy wskazać, iż w myśl art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym Wójt (Burmistrz) wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Bezsporne jest, że urząd gminy jest jednostką organizacyjną gminy zapewniającą obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta gminy. Jest to więc jego aparat pomocniczy (biuro) i innych organów gminy (szerzej pisze o tym Cz. Martysz: w „Urząd gminy i jego organizacja oraz właściwość organów samorządu terytorialnego w postępowaniu administracyjnym”, Katowice 2000, str. 214 i n.). W literaturze przedmiotu pojęcie „urzędu” w sensie strukturalno-organizacyjnym zostało precyzyjnie zdefiniowane. Oznacza „zorganizowany zespół osób przydatnych organowi administracji do pomocy w wykonywaniu jego funkcji” lub szerzej: „zespół środków materialnych i osobowych służących do wykonywania kompetencji i zadań organu”. Wójt (Burmistrz) z mocy prawa jest jego kierownikiem oraz zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników gminnych. Przejawem jego władztwa organizacyjnego jest wydany przez niego regulamin organizacyjny urzędu gminy, określający jego strukturę wewnętrzną wraz z zakresem zadań poszczególnych komórek. Pracownicy urzędu gminy zawsze działają w imieniu i z upoważnienia wójta, bowiem przepisy nie przyznają urzędnikom samorządowym własnych indywidualnych kompetencji.

W konsekwencji powyższych rozważań prawnych należy stwierdzić, że to Burmistrz Woźnik jest uprawniony do przeprowadzenia procesu weryfikacyjnego wniosków mieszkaniowych i do decydowania o szczegółowych kwestiach organizacyjnych przy wykonywaniu tego zadania.

Powołanie Komisji Rady Miejskiej w Woźnikach biorącej udział w procesie rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem tj. komisji w skład której wchodzi radni Rady Miejskiej jest także nieprawidłowe w zakresie dostępu do danych wrażliwych podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania, danych chronionych na podstawie ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1781), ponieważ nie każda osoba może mieć dostęp do wskazanych danych. W skład Komisji będą wchodziły osoby zewnętrzne w stosunku do struktur organizacyjnych Urzędu Miasta, natomiast takie podmioty nie mogą mieć dostępu do danych wrażliwych osób ubiegających się o najem lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub najem socjalny lokalu.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada nie posiada upoważnienia do stanowienia regulacji przewidującej możliwość powołania Komisji Mieszkaniowej Rady Miejskiej w Woźnikach biorącej udział w procesie rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem. Takie działanie należy uznać za wykroczenie poza delegację ustawową i jednocześnie wkroczenie w kompetencję organu wykonawczego gminy co stanowi naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w zw. z art. 21 ust. 1, art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w przyjętym przez Radę kształcie. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać

rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością uchwały rady gminy. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej uchwały, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów normujących procedurę uchwałodawczą (por. wyrok WSA w Gliwicach sygn. akt III SA/Gl 275/22 z dnia 20 kwietnia 2022 r. CBOSA). Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale 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 (zob. także: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, CBOSA).

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 362/XXXVI/2022 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 31 sierpnia 2022 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 240/XXI/2021 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 14 kwietnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Woźniki, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

#### **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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**