Elektronicznie podpisany przez:
Krzysztof Nowak
dnia 30 kwietnia 2021 r.

# WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.460.2021 Katowice, dnia 30 kwietnia 2021 r.

**Rada Gminy Jaworze**

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XXVI/249/2021 Rady Gminy Jaworze z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzacych w sklad mieszkaniowego zasobu Gminy Jaworze, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 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".

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Gminy Jaworze podjęła uchwałę Nr XXVI/249/2021 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jaworze.

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 31 marca 2021 r.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada gminy uchwala 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 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.

Z kolei zgodnie z art. 21 ust. 3b ustawy rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 $m^2$ odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. 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.

W § 6 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, iż: *Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego lub najmu socjalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy przysługuje: osobom, w stosunku do których sąd orzekł o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego* (pkt 2).

Wymaga podkreślenia, że 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 lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. W ocenie organu nadzoru, regulacji § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały nie można uznać za określenie ww. kryteriów. 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.*

*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.*

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 6 ust. 1 pkt 2 uchwały 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. Przepis 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. Skoro żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji, aby osoby z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych, aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo.

Powyżej 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 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).

W § 8 ust. 2 uchwały Rada postanowiła, iż wniosek m. in. powinien zawierać *oświadczenie o braku tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego* (pkt 7).

Przepisem § 8 ust. 2 pkt 7 uchwały w zakresie przesłanki *nieposiadanie przez lokatora tytułu prawnego do innego lokalu lub budynku mieszkalnego* Rada wykroczyła poza zakres delegacji określonej w art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy. Należy wskazać, że zgodnie z art. 21b ust. 4 ustawy na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Przytoczony przepis wprowadza dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązek - na żądanie gminy – oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości.

Jak wskazano w § 8 ust. 4 uchwały *do rozpatrzenia i załatwienia wniosków o najem lokali na czas nieokreślony i najem socjalny upoważniony jest Wójt, po uzyskaniu opinii Zespołu ds. rozpatrywania wniosków o wynajem lokali mieszkalnych*.

Zgodnie z powołanym już wyżej przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy Rada w uchwale ma określić sposób poddawania kontroli społecznej „tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali". 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 ocenę punktową wniosków, skala ocen jaką w weryfikacji wniosków stosował podmiot weryfikujący, prawidłowość zliczenia punktacji itp.

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 możności bezpośredniego wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany.

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. Scedowanie przez Radę Gminy na Wójta (tj. organ rozpatrujący wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania opiniodawczego Zespołu, określenie jej składu, zadań i sposobu działania powoduje, że nie będzie zapewniona gwarancja faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w sprawowaniu kontroli. Wskazany wyżej Zespół ma bowiem sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy (tu: Wójtem Gminy) 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 decyduje w całości o jej składzie osobowym, zadaniach i sposobie działania, nie może uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Organ nadzoru również wskazuje, że przedmiotowy Zespół ds. rozpatrywania wniosków o wynajem lokali mieszkalnych nie powinna brać udział w procesie przydziału lokali mieszkalnych wnioskodawcom, gdyż nie będzie to stanowić elementu kontroli społecznej. Z regulacji załącznika do uchwały wynika, że społeczną kontrolę będzie sprawować opiniodawcza rozpatrywania wniosków o

wynajem lokali mieszkalnych. Jednocześnie na podstawie treści załącznika do uchwały nie można wywieść, czy będzie to Zespół opiniodawczy Wójta biorąca udział w procesie rozpatrywania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali (będzie opiniowała złożone wnioski), czy może będzie to Zespół, który wyda opinię dopiero po zakończonym postępowaniu o przydział lokalu, tj. dokona kontroli (weryfikacji), czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Mając na uwadze, że to Wójt Gminy decyduje o zadaniach i sposobie działania ww. Zespołu, nie można ustalić, jak będzie wyglądać społeczna kontrola wykonywana przez ww. Zespół.

Wymaga, również podkreślenia, że wskazany Zespół pełni funkcję kontrolną nad procesem kwalifikowania osób, z którymi będą zawierane umowy najmu lokali na czas nieoznaczony i lokali przeznaczonych do najmu socjalnego. Wskazany Zespół nie może być uprawniony m.in. do opiniowania wniosków osób ubiegających się o wynajęcie lokalu pod względem sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej i zdrowotnej wnioskodawcy na podstawie dokonanych wizji i dostarczonej dokumentacji, a w szczególności w oparciu o opinię Ośrodka Pomocy Społecznej i innych właściwych organów i instytucji. Należy uznać, że niedopuszczalnym jest, aby ww. Zespół, w którego skład wchodzą m.in. radni, miał dostęp 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 Zespołu 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.

Ponadto należy stwierdzić, iż regulacje przepisu § 8 ust. 6 uchwały, budzą wątpliwość organu nadzoru. Zgodnie z ww. przepisem: *W skład Zespołu powoływani będą przedstawiciele:*
*1) Urzędu Gminy Jaworze,*
*2) Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jaworzu,*
*3) Rady Gminy Jaworze,*
*4) podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 2-3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2016r. poz. 1817 ze zm.), których obszarem działalności jest gmina Jaworze.*

Powyżej przytoczony przepis § 8 ust. 6 pkt 2-4 uchwały nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Po pierwsze, ani organ stanowiący gminy ani również organ wykonawczy gminy nie jest upoważniony wydawania poleceń pracownikom GOPS. Wszelkie polecenia wobec pracowników (dot. powierzenia im określonych obowiązków) Ośrodka Pomocy Społecznej wydają samodzielnie Dyrektorzy tych jednostek organizacyjnych. Takich uprawnień ww. organy nie posiadają również w stosunku do *podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 2-3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.*

Należy zaznaczyć, że obowiązki i uprawnienia radnego rady gminy zostały enumeratywnie uregulowane w ustawie. Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany.* Wykonywanie czynności w ramach Zespołu do Spraw Mieszkaniowych nie sposób zaliczyć do ww. udziału w pracach rady gminy i jej

komisji, a tym bardziej do instytucji samorządowej (Zespół jest podmiotem o charakterze pomocniczym, utworzonym fakultatywnie przez organ stanowiący gminy). Rada Gminy przepisem rangi podustawowej nie może radnemu rady miasta przypisywać innych zadań, niż wskazane w ustawie o samorządzie gminnym, w tym wybierać spośród siebie radnego, który będzie członkiem ww. Zespołu ds. rozpatrywania wniosków o wynajem lokali mieszkalnych. W tym miejscu ponownie należy wskazać, iż w stosunkach publicznoprawnych (a do takich należy działalność i funkcjonowanie organów samorządowych) nie stosuje się zasady co nie jest zakazane jest dozwolone, lecz zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje, gdyż stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem organ stanowiący gminy obowiązany jest działać wyłącznie w granicach ustanowionego prawa.

Abstrahując od powyższego, przedmiotowa regulacja uchwały mogłaby doprowadzić do sytuacji, że radnemu rady miasta, który nie będzie chciał sprawować funkcji członka ww. Zespołu do Spraw Mieszkaniowych, zostaną powierzone obowiązki, które nie wynikają z przepisów ustawy.

W wyniku zakwestionowania powyżej przytoczonego przepisu § 8 ust. 6 pkt 2-4 uchwały zasadnym jest zakwestionowanie przepisu § 8 ust. 14 w brzmieniu: *jak również poprzez zapewnienie udziału w pracach Zespołu przedstawicieli organów wskazanych w ust. 6 pkt. 3 i 4.*

W § 8 ust. 10 uchwały Rada wskazała, iż *Brak aktualizacji wniosku w terminie określonym w ust. 10, uznane zostanie za rezygnację z oczekiwania na najem lokalu.*

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/Gl 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 do ww. przepisów uchwały wpływa w szczególności fakt, że Rada nie przyznała wnioskodawcy jakiejkolwiek możliwości przedstawienia swojego stanowiska, a skutek w postaci wykreślenia z listy następuje automatycznie, w dodatku bez możliwości odwołania. W opinii organu nadzoru ewentualne wykreślenie z listy powinno natomiast być poprzedzone swoistego rodzaju postępowaniem wyjaśniającym, przy zagwarantowaniu czynnego udziału wnioskodawcy, tak by był on świadomy grożących mu negatywnych konsekwencji w postaci wykreślenia z listy i mógł się w odpowiednim terminie ustosunkować do zarzutów stawianych mu przez organ. Jak bowiem słusznie stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lipca 2020 r., sygn. akt I OSK 3264/19, CBOSA: *Choć w postępowaniu w przedmiocie odmowy zakwalifikowania wniosku o najem lokalu nie mają zastosowania przepisy k.p.a., to jednak art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, określając działania organu gminy jako "rozpatrywanie i załatwianie" wniosków o najem lokali, wyraźnie odwołuje się do pojęć z zakresu procedury administracyjnej. W takiej sytuacji odwołanie się w procesie interpretacji pojęć uchwały*

*do wykładni systemowej uwzględniającej zasady ogólne postępowania administracyjnego wynikające z przepisów k.p.a. jest prawidłowe.* Jedną z fundamentalnych zasad postępowania administracyjnego jest natomiast zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, która stanowi procesową gwarancję prawidłowego zabezpieczenia interesów strony w tym postępowaniu.

W § 10 uchwały Rada uregulowała zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. W ust. 2 ww. przepisu Rada wskazała kryteria, których spełnienie w przypadku osób, które pozostały w lokalu mieszkalnym po śmierci najemcy i nie wstąpiły w stosunek najmu na podstawie art. 691 Kodeksu cywilnego, może zostać zawarta umowa najmu tego lokalu. Jako jedno z kryteriów wskazała zamieszkiwanie z najemcą w lokalu przez okres co najmniej 5 lat do chwili śmierci najemcy (pkt 1).

Przepis § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały organ nadzoru uznaje za 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).

Ponadto, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Gminy nie uwzględniła prawidłowo dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i nie określiła w uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu.

Rada wprawdzie przyjęła regulacje § 3 uchwały, zgodnie z którym: *1. Do zawarcia umowy najmu lub podnajmu lokalu mieszkalnego na czas nieokreślony prawo będą mieli wnioskodawcy, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o otrzymanie lokalu nie przekracza 220 % najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, 200 % w gospodarstwie dwuosobowym i 180 % w gospodarstwie wieloosobowym.*

*2. Do zawierania umowy najmu socjalnego lokalu, prawo będą mieli wnioskodawcy, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o otrzymanie lokalu nie przekracza 150 % najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, 120 % w gospodarstwie dwuosobowym i 100 % w gospodarstwie wieloosobowym.*

Jednakże ani zawarte w przytoczonych przepisach normy, ani też inne przepisy uchwały nie regulują prawidłowo materii określonej w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. W § 3 ust. 1 i 2 uchwały Rada odwołuje się do średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy zamiast „dochodu gospodarstwa domowego", jak wymaga tego ustawodawca.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/249/2021 Rady Gminy Jaworze z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jaworze - 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