



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 2 marca 2023 r.

Poz. 1237

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.42.2023.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 22 lutego 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40),

#### **stwierdzam nieważność**

Uchwały nr XLIV.271.2023 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 20 stycznia 2023 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Jeleniewo.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 20 stycznia 2023 r. Rada Gminy Jeleniewo podjęła uchwałę Nr XLIV.271.2023, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 stycznia 2023 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 10 stycznia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172, z późn. zm.) 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 treści art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b ww. 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.

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.

Ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Gminy Jeleniewo nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy i nie określiła w uchwale w sposób prawidłowy sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. W zakresie uregulowania tej materii Rada postanowiła w § 10 ust. 2 załącznika do uchwały, iż: *Wójt powołuje Społeczną Komisję Mieszkaniową o charakterze opiniodawczym, której zadaniem jest kontrola społeczna rozpatrywania wniosków o przydział lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.*

Należy w tym miejscu wskazać, że celem określenia sposobu poddania kontroli społecznej ww. kwestii jest zagwarantowanie możliwości faktycznego i niezależnego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane wybory i decyzje. Dodatkowo należy wskazać, że kontrola społeczna musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego. Dlatego też scedowanie przez Radę Gminy na Wójta (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 Komisja ma bowiem sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy (tu: Wójtem Gminy Jeleniewo) w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Biorąc zatem pod uwagę, że organ wykonawczy gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym, nie można uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Z racji kompetencji Wójta jako organu, który w tym konkretnym przypadku podejmuje decyzję o przydziale lokalu, takie regulacje uchwały budzą duże wątpliwości, chociażby z tej przyczyny, iż to właśnie komisja społeczna ma sprawować kontrolę nad organem wykonawczym w ww. zakresie.

Organ nadzoru podkreśla ponadto, że zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, rada w uchwale ma określić sposób poddawania kontroli społecznej wyłącznie *trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali*. Z powyższego wynika, że kontroli społecznej mają być poddane jedynie te czynności, które składają się na tryb postępowania. W związku z tym kontrola przybrać powinna charakter formalny, a nie merytoryczny. Kontrola takiego trybu będzie więc sprowadzała 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.

W tym miejscu należy podkreślić, 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 przede wszystkim: 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 zatem pozbawiona władczej i wiążącej ingerencji, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany.

W związku z powyższym należy zauważyć, że na podstawie treści przedmiotowej uchwały nie można jednoznacznie ustalić jak będzie wyglądał sposób poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Dodatkowo w § 7 ust. 3 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *Umowę na najem socjalny lokalu zawiera się na czas określony do 2 lat, zaś zgodnie z § 7 ust. 4 ww. załącznika: Umowę najmu socjalnego lokalu po upływie oznaczonego w niej czasu można przedłużyć na następny okres (maksymalnie do 1 roku od daty wygaśnięcia umowy), jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy.*

Tego rodzaju zapisy należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem ustawodawca nie przyznał radzie gminy żadnych kompetencji w zakresie ustalania okresu, na jaki może być zawarta umowa najmu socjalnego lokalu. Długość okresu, na jaki ma być zawarta taka umowa, ustalają - stosownie przepisów Kodeksu cywilnego, strony umowy, tj. najemca i organ wykonawczy gminy. Uprawnienia organu wykonawczego gminy w tym zakresie wynikają bowiem z przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym oraz z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.) przewidującym, iż gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt.

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 149/13 wskazując, że władcze uregulowanie przez radę gminy długości obowiązywania umowy najmu stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię prawa cywilnego, bowiem jest interwencją w uprawnienie stron do ustalenia treści łączącego je stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym.

Tym samym za naruszające prawo należy uznać zapisy uchwały wskazujące, iż umowa najmu socjalnego lokalu może być zawarta na czas określony do 2 lat oraz stanowiące, że może być ona przedłużona maksymalnie do 1 roku od daty wygaśnięcia umowy.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, że przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości, które stanowią istotne naruszenie prawa, tj.:

- posługiwanie się w uchwale pojęciem lokalu socjalnego (§ 4, § 7 ust. 1 zdanie pierwsze, § 7 ust. 1 pkt 2, § 7 ust. 2, § 10 ust. 1 załącznika do uchwały), które zostało zastąpione przez ustawodawcę pojęciem najmu socjalnego (art. 22 ustawy). Należy bowiem zwrócić uwagę, że w związku z wprowadzoną w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. zmianą ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756) przestało obowiązywać pojęcie „lokalu socjalnego”. Ustawodawca obecnie posługuje się pojęciem „najmu socjalnego lokalu”. Konsekwencją tej zmiany jest likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych. Zmianie uległa także treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, który nie zawiera już zapisu, z którego wynikał dotychczasowy podział gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
- § 15 załącznika do uchwały o treści: *w sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, jako naruszający zasadę hierarchii aktów prawnych, wyrażoną w art. 87 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Rada Gminy nie jest zatem uprawniona do przesądzenia w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy.

W ocenie organu nadzoru wskazane 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., II SA/Wa 2197/16; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., II SA/Ol 859/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., II SA/Gd 693/18).

Wskazane przez organ nadzoru uchybienia w pełni uzasadniają konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIV.271.2023 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 20 stycznia 2023 r. w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

## **POUCZENIE**

Stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy 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 Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Zofia Silwonik*