



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 28 października 2024 r.

Poz. 4763

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.196.2024.AB WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107),

stwierdzam nieważność

uchwały nr V/35/24 Rady Powiatu Siemiatyckiego z dnia 26 września 2024 r. w sprawie zasad wynajmu lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Powiatu Siemiatyckiego.

UZASADNIENIE

W dniu 26 września 2024 r. Rada Powiatu Siemiatyckiego podjęła uchwałę Nr V/35/24, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 października 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 18 października 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu 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.

W ocenie organ nadzoru uchwała w sposób istotny narusza przepisy 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), tj.

- art. 21 ust. 3 pkt 5, poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej - brak określenia sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali;
- art. 21 ust. 3 pkt 4, poprzez brak określenia warunków dokonywania zamiany lokali pomiędzy najemcami lokali należących do zasobu powiatu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;
- art. 21 ust. 3 pkt 6b, poprzez brak określenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

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. Stosownie do treści art. 20 ust. 4 przepisy ust. 2 i 3, art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz art. 21a-21c dotyczące mieszkaniowego zasobu gminy oraz praw i obowiązków organów gminy stosuje się odpowiednio do mieszkaniowego zasobu innych jednostek samorządu terytorialnego oraz praw i obowiązków organów takich jednostek.

Jak wynika z art. 21 ust. 3 pkt 1 – 6b zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu jednostki samorządu terytorialnego 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 gminy (powiatu) 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 (powiatu) nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy (powiatu) obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (powiatu). 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 (powiatu) 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 Powiatu Siemiatyckiego nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy i nie określiła w uchwale sposobu poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. W przedmiotowej uchwale brakuje jakiegokolwiek zapisu w zakresie uregulowania tej materii.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 lutego 2023 r., sygn. akt III OSK 6685/21 „społeczna kontrola powinna sprowadzać się do możliwości dokonania oceny, czy określona osoba będąca członkiem wspólnoty samorządowej może uzyskać pomoc gminy w zaspokojeniu jej potrzeb mieszkaniowych w drodze zakwalifikowania jej do kręgu osób, z którymi może być zawarta umowa najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Społeczna kontrola trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali powinna pozwolić na możliwość ustalenia, jakie osoby zostały zakwalifikowane na etapie rozpatrywania i załatwiania ich wniosków do kategorii osób, z którymi mają zostać zawarte umowy najmu, a które z nich do takiej kategorii nie zostały zakwalifikowane”. 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.

Na podstawie treści przedmiotowej uchwały nie można ustalić jak będzie wyglądał sposób poddania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Powiatu Siemiatyckiego.

Należy przy tym podkreślić, 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 ocenie organu nadzoru Rada Powiatu w sposób istotny naruszyła również art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (powiatu) powinny określać warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (powiatu) oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach.

W § 9 uchwały Rada określiła jedynie warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład zasobu powiatu pomijając warunki dokonywania zamiany lokali pomiędzy najemcami lokali należących do zasobu powiatu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach, tym samym nie wypełniając w pełni delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy.

W przedmiotowej uchwale Rada nie uwzględniła również dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy, z uwagi na brak określenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b. Jak już wskazano wyżej brak wypełnienia delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

„Niewyczerpanie delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa i musi doprowadzić do wyeliminowania uchwały z porządku prawnego w całości, bez względu na to, czy w pozostałym zakresie jest ona zgodna z prawem (tak NSA w wyroku z 10 maja 2022 r., III OSK 1115/21; WSA w Opolu w wyrokach z 14 listopada 2019 r., I SA/Op 345/19 i I SA/Op 337/19; WSA w Opolu w wyroku z 18 grudnia 2019 r., I SA/Op 396/19; WSA w Kielcach w wyroku z 13 września 2017 r., II SA/Ke 483/17; dostępne na orzeczenia.nsa.gov.pl). W prawomocnym wyroku z 17 stycznia 2007 r. (II SA/GI 629/06; dostępny na orzeczenia.nsa.gov.pl) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach zajął stanowisko, że za wadliwą należy uznać nie tylko uchwałę podjętą z naruszeniem upoważnienia ustawowego, ale również uchwałę, która takiego upoważnienia w swej treści nie realizuje, nie wprowadzając w swej treści koniecznych regulacji” (wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. akt I SA/Ke 218/23).

Dodatkowo w § 3 ust. 1 uchwały Rada Powiatu postanowiła, że: *Lokale wchodzące w skład zasobu mieszkaniowego Powiatu wynajmuje się na czas nieoznaczony, za wyjątkiem lokali, których najem związany jest ze stosunkiem pracy.*

Tego rodzaju zapisy należy uznać za przekroczenie delegacji ustawowej, bowiem ustawodawca nie przyznał radzie gminy (powiatu) żadnych kompetencji w zakresie ustalania okresu, na jaki może być zawarta umowa najmu. Problematykę okresu obowiązywania umowy o odpłatne używanie lokali mieszkalnych w sposób kompleksowy reguluje ustawa. Zgodnie z art. 5 ust. 1. ustawy umowa o odpłatne używanie lokalu może zostać zawarta na czas oznaczony lub nieoznaczony. W związku z tym co do zasady określenie czasu trwania umowy leży w gestii swobody kontraktowej stron. Wyjątek od tej reguły przewiduje ust. 2 ww. przepisu, stanowiąc, że umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem najmu socjalnego lokalu lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator. Zawarcie umowy na czas oznaczony możliwe jest wyłącznie wówczas, gdy żąda tego lokator. Przewidziane odstępstwo od zawierania umów na czas nieoznaczony wypełnia funkcję ochronną lokatora przed narzuceniem niekorzystnych dla niego umownych postanowień, w rezultacie wspomniane "żądanie lokatora" należy odczytywać jako jego uprawnienie. Nie sposób bowiem wykluczyć, że są grupy osób które mogą mieć obiektywny interes w zawarciu umowy na czas oznaczony. Pozbawienie ich w sposób generalny uprawnienia do żądania zawarcia umowy na czas oznaczony stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy również zauważyć, że organem uprawnionym do zawierania umów najmu, w tym kształtowania ich treści, w imieniu powiatu jest jego organ wykonawczy. Ustalenie przez radę autorytatywnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu stanowi więc niedopuszczalne ograniczenie uprawnień organu wykonawczego powiatu.

W § 15 uchwały o treści: *W sprawach nieuregulowanych w niniejszej uchwale stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego oraz przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Rada Powiatu naruszyła zasadę hierarchii aktów prawnych, wyrażoną w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 87 Konstytucji 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 Powiatu nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy.

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 (§ 2 ust. 2 uchwały), które zostało zastąpione przez ustawodawcę pojęciem najmu socjalnego lokalu (art. 22 ustawy). Należy bowiem zwrócić uwagę, że w związku z wejściem w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. zmiany 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;
- posługiwanie się pojęciami niedookreślonymi w § 9 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym: *Zezwolenie na dokonanie zamiany może być udzielone, gdy jest to uzasadnione słusznym interesem mieszkańców, a w szczególności:*

1) *nadmiernego zagęszczenia mieszkańców lokalu,*

2) *ze względów zdrowotnych i inwalidztwa (potwierdzonych odpowiednim orzeczeniem lekarskim).*

Użycie przez organ stanowiący takich zwrotów jak „*słuszny interes mieszkańców*” czy też „*nadmierne zagęszczenie mieszkańców lokalu*” pozostawia w tym zakresie zupełną swobodę organowi wykonawczemu w ich interpretowaniu. Należy także podnieść, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizując delegację ustawową. Tym samym regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

Powoduje to, że sposób sformułowania ww. zapisu uchwały narusza § 6 Zasad Techniki Prawodawczej stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (na mocy § 143 Zasad Techniki Prawodawczej mają one zastosowanie do aktów prawa miejscowego).

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; wyrok WSA w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

W świetle powyższego konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Mając na względzie powyższe, orzeczono jak na wstępie.

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
Agnieszka Krystoń