



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 23 stycznia 2023 r.

Poz. 363

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.21.2023.DM WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 20 stycznia 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 XLIX/282/22 Rady Miejskiej w Stawiskach z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Stawiski

UZASADNIENIE

W dniu 19 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Stawiskach podjęła uchwałę Nr XLIX/282/22, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 23 grudnia 2022 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 stycznia 2023 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 82 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.

Analiza formalnoprawna wykazała niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 5 i pkt 6 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą poprzez nieokreślenie w sposób prawidłowy sposobu poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej (art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy) oraz nieokreślenie w uchwale zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę.

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 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.

Tymczasem, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała, że Rada Miejska w Stawiskach nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy i nie określiła w uchwale w sposób prawidłowy sposobu poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej. W zakresie uregulowania tej materii Rada postanowiła w § 10 ust. 5 uchwały, iż „*Spółeczna Komisja Mieszkaniowa powołana zarządzeniem Burmistrza Stawisk pełni funkcję doradczą i opiniodawczą oraz sprawuje kontrolę społeczną*”.

Należy w tym miejscu wskazać na istotę wynikającą z brzmienia obowiązkowej zasady sformułowanej w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, jaką musi z woli ustawodawcy uregulować rada gminy, czyli poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, gdzie istotą 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 Miejską na Burmistrza Stawisk (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: Burmistrzem Stawisk) 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 Burmistrza 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, 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. Przykładowo można wskazać, że ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie czy też społeczna kontrola spraw związanych z gospodarowaniem mieszkaniowym zasobem gminy, realizowana jest poprzez sporządzenie i podanie do publicznej wiadomości, w określonym terminie każdego roku, raportu za rok poprzedni. Raport przedstawia: liczbę lokali mieszkalnych, liczbę osób znajdujących się na liście osób oczekujących na mieszkanie, liczbę nowych wniosków umieszczonych na liście, liczbę wniosków skreślonych z listy wraz z przyczyną skreślenia, dla który zawarto umowę najmu lokalu lub najmu socjalnego lokalu, powierzchnię najętego lokalu, liczbę osób należących do gospodarstwa domowego wnioskodawcy, średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego, zastosowaną zasadę pierwszeństwa wraz z uzasadnieniem.

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.

Organ nadzoru również wskazuje, że przedmiotowa Komisja Mieszkaniowa nie powinna brać udziału w procesie przydziału lokali mieszkalnych wnioskodawcom, gdyż nie będzie to stanowić elementu kontroli społecznej. Z treści § 10 ust. 4 uchwały wynika, że Społeczna Komisja Mieszkaniowa opiniuje każdy wniosek złożony przez osobę ubiegającą się o najem lokalu mieszkalnego lub najem socjalny lokalu. Tym samym *de facto* Społeczna Komisja Mieszkaniowa będzie miała rolę opiniodawczą w trakcie trwającego postępowania o przydział lokalu, co zdaniem organu nadzoru należy uznać za niedopuszczalne. W konsekwencji na podstawie treści przedmiotowej uchwały, nie można jednoznacznie ustalić, jak będzie wyglądał sposób poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej.

Oceniając kolejne naruszenia prawa, podnieść należy, iż Rada Miejska nie uwzględniła dyspozycji art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy i nie określiła w Rozdziale 7 zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę. Dodatkowo wskazać należy na nieuprawnioną modyfikację art. 691 § 1 i 2 KC, zgodnie z którym „w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą (...) Osoby wymienione w § 1 wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci”, a nie jak warunkowo przyjęła Rada Miejska w § 11 „Możliwe jest zawarcie umowy najmu z osobami, które pozostawały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, jeżeli są jego dziećmi, rodzicami, przysposobionymi lub innymi, wobec których najemca miał obowiązek alimentacyjny, oraz osobami, które pozostawały faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą”.

Dodatkowo podnieść należy, iż § 11 ust. 2 pkt 1, 3, 4 uchwały jest niezgodny 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 3 lat z pewnością w tym pojęciu nie mieści się, a zatem wykracza poza delegację ustawową. Zdaniem organu nadzoru uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 3-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.

Ponadto, organ nadzoru zauważa, że Rada Miejska w Stawiskach nie uwzględniła w pełni dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy i nie określiła w rozdziale 5 uchwały warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach.

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 (§ 5, § 7 ust. 2, § 10 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;
- posługiwanie się pojęciami niedookreślonymi „wskutek zdarzeń losowych lub z innych uzasadnionych przyczyn.” (§ 10 ust. 6 uchwały) , czy „w szczególnych przypadkach” (§ 11 ust. 2 uchwały) nie definiując ich, pozostawiając w tym zakresie zupełną swobodę organowi wykonawczemu w jego 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 realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste;
- § 18 uchwały 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 przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy.

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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego mocą ustawy do regulacji w drodze uchwały skutkuje istotnym naruszeniem prawa i stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

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