



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 września 2025 r.

Poz. 3937

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.131.2025.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153),

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVI/84/2025 Rady Mejskiej w Suchowoli z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa dla lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową KZN-Podlaskie Sp. z o.o. z siedzibą w Łapach.

UZASADNIENIE

W dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Suchowoli podjęła uchwałę nr XVI/84/2025 w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa dla lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową KZN-Podlaskie Sp. z o.o. z siedzibą w Łapach, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 września 2025 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 12 września 2025 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 przepisem art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz. U. z 2024 r. poz. 506), dalej jako „ustawa”, Rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- 1) zasady przeprowadzania naboru wniosków, o których mowa w art. 11 ust. 1, w tym dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz zasady przeprowadzania oceny punktowej, o której mowa w art. 11 ust. 2, dla tych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a;
- 2) maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2.

Na mocy art. 8 ust. 2 ustawy rada gminy przy określaniu dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, zobowiązana jest dokonać wyboru spośród kryteriów tam wskazanych. Jednocześnie ustawodawca w art. 8 ust. 3 ustawy postanowił, że rada gminy może nadać części dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w ust. 2, charakter bezwzględnie obowiązujący, może także określić inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa oprócz kryteriów, o których mowa w ust. 2.

Podkreślenia wymaga, że rada wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do modyfikacji regulacji ustawowych. Wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego poprzez dokonanie powtórzeń lub modyfikacji regulacji ustawowych, należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

Rada Miejska w Suchowoli w § 2 ust. 2 uchwały postanowiła, że: *„Najemcami lokali mieszkalnych w ramach naboru mogą zostać osoby, które spełniają łącznie poniższe kryteria: 1) osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu ani żadna inna osoba wchodząca w skład jej gospodarstwa domowego nie jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie przysługuje jej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, oraz nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny, 2) maksymalny miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu mieszkalnego, nie przekracza wysokości, o której mowa w art. 7a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 304).”*

Tym samym Rada w § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały wybrała kryterium spośród dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, wskazane w art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy i postanowiła nadać mu charakter bezwzględnie obowiązujący. Wskazać jednak należy, że brzmienie § 2 ust. 2 pkt 1 uchwały stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu ustawy. Bowiem zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy wybranym kryterium pierwszeństwa może być sytuacja, w której: *„żadna osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego nie była i nie jest właścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego oraz nie przysługiwało i nie przysługuje jej spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, którego przedmiotem był lub jest lokal mieszkalny lub dom jednorodzinny, oraz nie jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku, jeżeli jego udział w przypadku zniesienia współwłasności obejmowałby co najmniej jeden lokal mieszkalny”*. A zatem ustawodawca wskazuje na sytuacje obecne, ale i istniejące w przeszłości, czego Rada nie uwzględniła w uchwale.

Jak już wspomniano powyżej, stosownie do treści art. 8 ust. 2 ustawy, rada gminy określa dodatkowe kryteria pierwszeństwa dokonując wyboru spośród kryteriów wymienionych w ustawie. Naczelnny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r. (sygn. akt II OSK 1256/09) wskazał, że sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w przepisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu narusza w stopniu istotnym powszechnie obowiązujący porządek prawny. Tym samym, Rada nie posiada upoważnienia do modyfikowania kryteriów ustawowych, a następnie nadawania im charakteru bezwzględnie obowiązującego.

Dodatkowo, organ nadzoru zwraca uwagę iż ujmowanie w § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały, wśród kryteriów bezwzględnie obowiązujących, postanowień dotyczących maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego jest niezrozumiałe i mylące. Ustawa bowiem w art. 8 ust. 3 pkt 1 stanowi o uprawnieniu rady do nadania charakteru bezwzględnie obowiązującego kryteriom pierwszeństwa, o których mowa w art. 8 ust. 2, a dodatkowo w myśl art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada ma obowiązek określić maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy. Co więcej, Rada Miejska w Suchowoli nie określiła maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego, a jedynie postanowiła, że: *„maksymalny miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu mieszkalnego, nie przekracza wysokości, o której mowa w art. 7a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 304).”* Zdaniem organu nadzoru przyjęty w § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały sposób obliczenia maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy. Ustawodawca postanowił, że rada określa maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego, natomiast Rada Miejska w Suchowoli nie określiła konkretnej wysokości, a jedynie ograniczyła się do odniesienia do przepisów ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych. Organ nadzoru zwraca uwagę, że gdyby taki był cel omawianych przepisów ustawy to ustawodawca nie upoważniałby rady do określenia maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu, a sam zrobiłby odniesienie do przepisów ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.

Kolejno, w § 4 ust. 1 pkt 1-4 uchwały Rada Miejska w Suchowoli wskazała dodatkowe kryteria pierwszeństwa wybrane spośród kryteriów wyliczonych w art. 8 ust. 2 ustawy. Rada określiła w 4 ust. 1 pkt 1 uchwały dodatkowe kryterium pierwszeństwa: „osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, o których mowa w art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi” dokonując tym samym niedozwolonej modyfikacji kryterium wskazanego w art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy, który brzmi: „w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko”. Podobnie w § 4 ust. 1 pkt 2 określono kryterium pierwszeństwa o treści: „najemca ukończył 60 lat w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych” modyfikując w sposób nieuprawniony brzmienie ustawowego kryterium z art. 8 ust. 2 pkt 8 ustawy: „najemca ukończył 65 lat”. Natomiast § 5 ust. 2 uchwały stanowi nieuprawnione dookreślenie kryterium ujętego w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy, do czego rada nie została upoważniona w ustawie.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy rada, określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa, o których mowa w ust. 1 pkt 1, dokonuje wyboru spośród kryteriów wymienionych w tym przepisie. Tym samym Rada Miejska w Suchowoli, decydując się na wybór kryteriów ustawowych, powinna je uwzględnić w takiej treści, jaka została ustalona w ustawie. Rada nie została uprawniona przez ustawodawcę do własnego dookreślenia kryteriów ani precyzowania ich w sposób odmienny od brzmienia przepisów ustawy.

Kryteria określone w § 4 ust. 1 pkt 1-2 oraz w § 5 ust. 2 przedmiotowej uchwały nie mogą być uznane za "inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa", do przyjęcia których rada została upoważniona w art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy, ponieważ w istocie rada postanowiła o odmiennym uregulowaniu przesłanek pierwszeństwa określonych w art. 8 ust. 2 pkt 2, art. 8 ust. 2 pkt 8 i art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy.

W przedmiotowej uchwale zabrakło także zasad przeprowadzania oceny punktowej dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a ustawy tj. posiadania przez najemcę wkładu oszczędnościowego gromadzonego na rachunku bankowym na cele mieszkaniowe, którego imienny dowód stanowi książeczka mieszkaniowa wystawiona do dnia 23 października 1990 r. Rada Miejska w Suchowoli nie wskazała także zasad przeprowadzania oceny punktowej dla dodatkowego kryterium pierwszeństwa wybranego przez Radę i ujętego w § 5 ust. 1 uchwały. Tym samym nie została wypełniona delegacja ustawowa zawarta w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa.

Organ nadzoru podkreśla, że rada zobowiązana jest przestrzegać zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym organu stanowiącego gminy, muszą znajdować oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tym samym przekroczenie przez radę granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przy podejmowaniu uchwał należy traktować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje lub w całości. W rozpoznawanej sprawie organ nadzoru uznał, że należy stwierdzić nieważność uchwały w całości, ponieważ inne rozstrzygnięcie doprowadziłoby do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostałyby przepisy, które tylko częściowo wypełniają dyspozycję art. 8 ust. 1 ustawy.

Mając na uwadze powyższe naruszenia, wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały nr XVI/84/2025 Rady Miejskiej w Suchowoli z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa dla lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową KZN-Podlaskie Sp. z o.o. z siedzibą w Łapach jest w pełni uzasadnione.

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
Urszula Matusiewicz-Jasińska