



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 465

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.13.2026.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 28 stycznia 2026 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr XVI/82/25 Rady Gminy Turośl z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Turośl na lata 2026-2030 i zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład tego zasobu.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 30 grudnia 2025 r. Rada Gminy Turośl podjęła uchwałę XVI/82/25 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Turośl na lata 2026-2030 i zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład tego zasobu.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 grudnia 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Przeprowadzona analiza wykazała, iż uchwała Nr XVI/82/25 podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 21 stycznia 2026 r. wszczął postępowanie nadzorcze, celem stwierdzenia jej nieważności. 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.

Mocą postanowień przedmiotowej uchwały Rada Gminy Turośl uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Turośl na lata 2026-2030 (załącznik Nr 1) oraz zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Turośl (załącznik Nr 2).

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 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), dalej jako „ustawa”, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Natomiast, jak wynika z treści przepisu art. 21 ust. 2 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:

- 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
- 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
- 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;

- 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
- 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
- 7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne;
- 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
  - a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
  - b) planowaną sprzedaż lokali.

Analiza uchwały z uwzględnieniem ram prawnych wymaganych dla wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały XVI/82/25, dalej jako „Program”, pozwala stwierdzić, iż nie zawiera on w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ww. ustawy.

Program nie określa bowiem w wystarczający sposób:

- prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Turośl w poszczególnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy),
- planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy),
- planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy),
- warunków obniżenia czynszu (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy),
- określenia wysokości kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów, oraz koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne (art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy).

Ponadto, Rada nie określiła w Programie wystarczająco precyzyjnie i kompleksowo wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:

- a) niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
- b) planowanej sprzedaży lokali.

Program zawiera jedynie ogólne stwierdzenie co do braku potrzeby przeprowadzania remontów lokali i budynków w okresie obowiązywania Programu, przez co zbędne będzie również wykwaterowanie najemców do lokali zamiennych.

Należy podkreślić, że niepełne uregulowanie przez organ stanowiący któregokolwiek z niezbędnych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu, stanowiąc podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02).

Wbrew treści art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, w Rozdziale 1 Programu, organ stanowiący dokonał oceny stanu technicznego zasobu mieszkaniowego jedynie na dzień 30 grudnia 2025 r. (w tabelach zamieszczonych w § 1 ust. 1 pkt 1 i 2 Programu), natomiast pominął prognozę stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, a więc określenie przewidywanych zmian, bądź też przewidywanego braku takich zmian w okresie, na który sporządzony został wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Z normy wyrażonej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy jednoznacznie wynika, że prognoza (dotycząca zarówno wielkości ale też stanu technicznego), winna zostać wykonana z podziałem na kolejne lata, czego Rada w tym przypadku nie uczyniła.

Pojęcie „prognoza” nie zostało co prawda wyjaśnione w ustawie o ochronie praw lokatorów (...), jednak w orzecznictwie wskazuje się na znaczenie tego słowa ujęte w uniwersalnym słowniku języka polskiego. Zasadnym jest powołanie się tu na wyrok WSA w Opolu z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt II SA/Op 300/11, który wskazał, że „Pod pojęciem "prognoza" w Uniwersalnym słowniku języka polskiego rozumie się "przewidywanie przyszłych faktów, zdarzeń, zjawisk, itp. oparte na uzasadnionych, zwykle naukowych, przesłankach, danych, okolicznościach, badaniach, formułowane najczęściej przez specjalistów w danej dziedzinie” (por. str. 568, Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 2003 r.). W świetle znaczenia pojęcia "prognoza" użytego w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, obowiązkiem uchwałodawcy było nie tylko przedstawienie aktualnych danych dotyczących zasobu mieszkaniowego (...), ale także przedstawienie prognoz opartych na tych danych”.

Jak wspomniano wyżej, Rada Gminy Turośl wskazuje stan techniczny lokali na chwilę sporządzenia Programu. Nie zawiera on jednak elementu prognozowania, o którym wspomniano wyżej, zatem Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, wynikającej art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Realizując obowiązek wynikający z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, dotyczący przeprowadzenia w Programie analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata Rada zawarła jedynie swego rodzaju deklarację dotyczącą wykonywania remontów w miarę posiadanych środków w budżecie gminy (§ 2 ust. 1 Programu) oraz wykonywania tylko niezbędnych napraw i remontów wynikających z:

- 1) utrzymania stanu technicznego budynku na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo ludzi i mienia oraz ochrony zdrowia i życia w pomieszczeniach budynku w okresie jego użytkowania.
- 2) zapewnienie użytkowania budynku i znajdujących się w nim pomieszczeń oraz urządzeń związanych z budynkiem zgodnie z przeznaczeniem.
- 3) zapewnienie warunków umożliwiających zaopatrzenie w wodę, energię cieplną, energię elektryczną, odprowadzenie ścieków (§ 2 ust. 2 Programu).

Podobnie jak w poprzednim punkcie zabrakło w tym przypadku elementów planowania na poszczególne lata obowiązywania Programu.

Realizując zaś obowiązek określenia w Programie planowanej sprzedaży lokali w kolejnych latach wynikający z art. 21 ust. 2 pkt 3 ustawy przede wszystkim Rada nie wykluczyła sprzedaży lokali w okresie 2026-2030 roku. Zadeklarowała również, że sprzedaż odbywać się będzie na podstawie ustaleń Rady w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 zm.).

W tym przypadku również pominięty został element planowania. Skoro Rada Gminy dopuszcza sprzedaż lokali w kolejnych latach należało to szczegółowo uregulować w treści Programu.

W Rozdziale 4 Programu, Rada Gminy ponownie nie dostosowała się do przepisów ustawy. Z art. 21 ust. 2 pkt 4 wynika, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować w szczególności zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Realizując powyższe, Rada z jednej strony określiła w Programie politykę czynszową z uwzględnieniem czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu. Jednakże postępowanie nadzorcze wykazało brak w Programie wskazania warunków obniżania czynszu. Skoro Program ten winien w szczególności obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, to takie zapisy winny być w nim zawarte obowiązkowo. Krąg osób uprawnionych do korzystania z obniżki czynszu określony został przez ustawodawcę, a jedynym kryterium takiego uprawnienia może być dochód poszczególnych najemców (art. 7 ust. 2 ustawy). W niniejszym Programie Rada pominęła ten zapis ustawy, narażając tym samym akt ten na konieczność wyeliminowania go z porządku prawnego.

W rozdziale 7 Programu Rada ponownie w sposób niewłaściwy dokonała wskazania wysokości kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli. Jak wskazuje WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 12 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/GI 738/22 (publ. CBOSA): „Istotne jest, że według wyraźnej dyspozycji zawartej w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy powyższe koszty stanowią nie tylko obligatoryjny składnik wieloletniego programu mieszkaniowego, ale też mają być odrębnie wykazane”.

Powyższe stanowi obowiązkowy element uchwały rady gminy w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem, a ich brak w uchwale oznacza na niepełną realizację upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Analiza formalnoprawna załącznika Nr 2 do uchwały Nr XVI/82/25 zawierającego zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu mieszkaniowego Gminy Turośl wykazała z kolei niewypełnienie przez Radę delegacji ustawowej poprzez:

- brak określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy);
- brak określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy);
- 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).

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 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.

Uchwalone przez Radę Gminy Turośl zasady wynajmowania lokali, jako akt prawa miejscowego, powinny 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 zaś zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, ocenić należy jako istotne naruszenie prawa.

Realizując obowiązek wynikający z art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy Rada Gminy Turośl w Rozdziale 1 uchwalonych Zasad wynajmowania lokali określiła wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddania w najem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu. W swoich ustaleniach Rada nie odniosła się jednak do wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu, oraz warunków zamieszkiwania kwalifikującej wnioskodawcę do ich poprawy. Powyższe kwestie stanowią obowiązkowy element uchwały rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a ich brak w uchwale wskazuje na niepełną realizację upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Przeprowadzona, ocena legalności przedmiotowej uchwały wykazała również, że Rada Gminy Turośl 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 m.in. w § 8 ust. 3 Rozdziału 4 załącznika Nr 2, iż „Społeczną Komisję Mieszkaniową powołuje Wójt w formie zarządzenia, na okres pięciu lat po każdych wyborach samorządowych ilości, co najmniej 3 osób”.

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 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 Turośl) 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, 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 (np. 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 niezawierającym 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 wskazuje również, że przedmiotowa Komisja Mieszkaniowa nie powinna brać udziału w procesie przydziału lokali mieszkalnych wnioskodawcom, gdyż nie będzie to stanowić elementu kontroli społecznej. Z treści zawartej § 8 ust. 5 pkt 3 Rozdziału 4 Zasad wynajmowania lokali wynika, że do zadań Społecznej Komisji Mieszkaniowej należy m.in. opiniowanie wniosków osób ubiegających się o wynajęcie lub zamianę 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 kontekście prowadzonej kontroli społecznej.

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.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienie w omawianej części przedmiotowej uchwały 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 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.

Ponadto, w Rozdziale 2 Zasad, tj. Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i najmu socjalnego lokalu, Rada podjęła próbę realizacji delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy. W § 6 ust. 2 pkt 1 Zasad Rada ustaliła, że: Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom, w stosunku do których sąd orzekł o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego.

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 socjalnego lokalu. W ocenie organu nadzoru, regulacja § 6 ust. 2 pkt 1 Zasad nie może stanowić kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. 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 (art. 4 ust. 2 ustawy). Natomiast w art. 14 ust. 1 ustawy wskazuje, że 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 do najmu socjalnego. 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. 2 pkt 1 Zasad, ogranicza realizację przez gminę ustawowego obowiązku dostarczania lokali socjalnych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy, co jest niedopuszczalne w akcie 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. Artykuł

ten bowiem 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.

Wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 296/21, z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 1821/22, z dnia 21 czerwca 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 306/23 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).

Za niezgodny z przepisami prawa organ nadzoru uznał także § 19 załącznika Nr 1 oraz § 16 załącznika Nr 2 do przedmiotowej uchwały, zgodnie z którym: „*W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie mają przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*”. Tak sformułowany przepis stanowi naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej w art. 87 Konstytucji RP, zgodnie z którym 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. Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/82/25 Rady Gminy Turośl jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje 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**