

**URZĄD MIEJSKI**  
**w Ciechanowcu**  
Wpłynęło dn. 23.02.2024  
znak 1824 podpis kby

**Dokument elektroniczny**

**Miejsce i data sporządzenia dokumentu**

2024-02-23

**Dane nadawcy**

Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku  
15-213 Białystok  
Mickiewicza 3  
Województwo: Podlaskie  
Powiat: Białystok  
NIP: 5421025750

**Dane adresata**

Urząd Miejski w Ciechanowcu  
18-230 Ciechanowiec  
Mickiewicza 1  
Województwo: Podlaskie  
Powiat: Wysokomazowiecki  
NIP: 7221004454  
REGON: -

*Handwritten notes:*  
23.02.2024  
24.02.2024  
Kooła Mięsiela

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Znak sprawy: NK-II.4131.43.2024

W załączniku przekazuję dokumenty.

**Załączniki:**

- 1. Rozstrzygnięcie\_nadzorcze\_w\_całości\_znak\_sprawy\_NK-II.4131.43.2024\_Wojewody\_Podlaskiego\_z\_.zipx
- 2. Rozstrzygnięcie\_nadzorcze\_w\_całości\_znak\_sprawy\_NK-II.4131.43.2024\_Wojewody\_Podlaskiego\_z\_.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:  
2024-02-23T13:14:07+01:00

**Podpis elektroniczny**

Podpis elektroniczny zweryfikowany  
w dniu 23.02.2024.  
wynik weryfikacji: WAŻNY / ~~NIWAŻNY~~  
~~BRAK MOŻLIWOŚCI WERYFIKACJI~~  
Nikiesz Bojan  
czytelny podpis sporządzającego wydruk

Białystok, 23 lutego 2024 r.

**WOJEWODA PODLASKI**  
**15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3**

**NK-II.4131.43.2024.AJ**

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały nr 480/LXII/24 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 25 stycznia 2024 r. w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ciechanowiec na lata 2021 - 2025 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ciechanowiec”.

**UZASADNIENIE**

W dniu 25 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Ciechanowcu podjęła uchwałę nr 480/LXII/24 w sprawie uchwalenia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ciechanowiec na lata 2021 - 2025 oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ciechanowiec”, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 stycznia 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 20 lutego 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z treścią art. 91 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.

Zgodnie z przepisem 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 przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, iż nie zawiera ona w swej treści kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy. Uchwała ta nie określa bowiem wystarczająco precyzyjnie i kompleksowo:

- prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach;
- nie posługuje się wszystkimi czynnikami obniżającymi i podwyższającymi czynsz o których mowa w art. 7 ustawy.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty, bądź uregulowany w sposób niezupełny w akcie prawa miejscowego, stanowiącym na podstawie tego przepisu.

Do prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej, Rada Miejska przy uchwalaniu powyższego programu powinna mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. 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., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07, wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r. sygn. akt. III SA/Łd 956/16 „Pominięcie przez radę gminy w uchwale dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy obligatoryjnych elementów regulacji wynikających z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, skutkuje naruszeniem prawa mającym istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem uchwały. Nie sposób podzielić stanowiska, że są to nieistotne uchybienia, bowiem pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, wskazuje na konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy (...). Uchwała, to akt planowania zawierający normy prawne kwalifikowane, jako akt prawa miejscowego poprzez określenie sposobu zrealizowania wymienionych w punktach art. 21 ust. 2

ustawy elementów, a gmina to podmiot zobowiązany do ich opracowania”.

W rozdziale 2 Programu organ stanowiący, wbrew treści art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, pominął prognozę stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, opisując jedynie aktualny stan techniczny zasobu mieszkaniowego Gminy. Stwierdzić należy że rozdział 2 załącznika nr 1 do uchwały nie zawiera elementu prognozowania, a więc 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 ustawy jednoznacznie wynika, że prognoza, o której mowa w tym przepisie, powinna zostać wykonana z podziałem na kolejne lata, czego Rada nie uczyniła. W związku z powyższym stwierdzić należy, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, czym istotnie naruszyła art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

Należy również wskazać, że Rada Miejska w Ciechanowcu posługuje się w treści ww. załącznika do uchwały pojęciem „lokalu socjalnego”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że nowelizacja przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (wejście w życie 21 kwietnia 2019 r.) wprowadziła do porządku prawnego pojęcie najmu socjalnego lokali mieszkalnych, jednocześnie ustawodawca zrezygnował z pojęcia „lokal socjalny” oraz z wymogu wydzielania tych lokali z mieszkaniowego zasobu gminy.

W kontrolowanej uchwale, w ocenie organu nadzoru nie określono także w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, co stanowi brak wypełnienia delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: 1) położenia budynku; 2) położenia lokalu w budynku; 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu; 4) ogólnego stanu technicznego budynku.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż zasady uwzględniania czynników mających wpływ na wysokość stawki bazowej czynszu określić musi organ stanowiący gminy

w uchwale. Jednocześnie ustawa wskazuje w art. 7 ust. 1 czynniki, które powinny stanowić podstawę zastosowania podwyższenia i obniżenia czynszu. Czynniki wskazane w cytowanym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu. Wyliczenie tego rodzaju czynników w art. 7 ustawy nie wyklucza możliwości uwzględnienia przez organ gminy także innych czynników mających wpływ na podwyższenie lub obniżenie ich wysokości. Ustalenie dodatkowych kryteriów nie może jednak nastąpić z pominięciem tych elementów podwyższających lub obniżających czynsz, które ustawodawca uznał za obligatoryjne.

Tymczasem Rada Miejska przy ustalaniu zasad polityki czynszowej uwzględniła tylko niektóre z ww. czynników, pomijając położenie lokalu w budynku oraz ogólny stan techniczny budynku. W ocenie organu nadzoru Rada powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki, w tym położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki Wójt upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu. Pogląd o obowiązku uwzględnienia przez Radę wszystkich określonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników mających wpływ na wysokość stawek czynszu jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 16 lipca 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1049/02; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. akt IVSA/Po 760/05; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12).

W ust. 2 rozdziału 5 załącznika nr 1 do uchwały Rada Miejska określiła elementy składowe czynszu za najem lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy: "Czynsz obejmuje: podatek od nieruchomości, koszty administrowania, koszty konserwacji, utrzymania technicznego budynku, koszty utrzymania części wspólnych, amortyzację." Ponadto w ust. 3 Rada zobowiązała najemcę do opłacenia opłat niezależnych od właściciela. Organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Miejska w ramach ustalania zasad polityki czynszowej, a także zasad wynajmowania lokali nie posiada kompetencji do określania składników czynszu. W zakresie umowy

najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z art. 659 Kodeksu cywilnego czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nie oznaczony. Ustawodawca pozostawił woli stron stosunku najmu ustalenie zakresu czynszu (świadczenia najemcy na rzecz wynajmującego). Swoboda stron umowy najmu ograniczona jest jedynie przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (np. Kodeks cywilny, przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów i inne). Ponadto elementem czynszu (opłaty cywilnoprawnej) nie może być opłata (danina) o charakterze publicznoprawnym np. podatek od nieruchomości. Krąg podmiotów (podatników) zobowiązanych do ponoszenia tego rodzaju opłaty określają właściwe przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.) (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 czerwca 2006 r., sygn. akt IV SA/Wr 596/05).

Kolejno, Rada Miejska w Ciechanowcu w załączniku nr 2 do nadzorowanej uchwały uregulowała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ciechanowiec.

Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, 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.

W ocenie organu nadzoru również ta materia nie została uregulowana w sposób należyty. W pierwszej kolejności wskazać należy, że postanowienie:

- w ust. 1 rozdziału 2 załącznika nr 2 do uchwały iż lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy mogą być oddane w najem osobom nie posiadającym tytułu prawnego do lokalu lub zamieszkujących w warunkach kwalifikujących się do ich poprawy, następnie

- w ust. 1 lit. e rozdziału 3 w załączniku nr 2 do uchwały iż do poprawy warunków zamieszkiwania kwalifikowani będą najemcy, którzy nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu, oraz

- w ust. 1 pkt 2 rozdziału 6 w załączniku nr 2 do uchwały iż wnioski o przyznanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinien zawierać oświadczenie o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu,

należy kwalifikować jako nieuprawnione przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z ustawą tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy). Jak wynika ze wskazanych przepisów, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy mający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i niskie



dochody. Przy czym w przypadku pierwszej przesłanki, nie chodzi o każdą subiektywną potrzebę mieszkaniową, lecz potrzebę zobiektywizowaną warunkami zamieszkiwania uznanymi za kwalifikujące je do poprawy według zgodnych z ustawą kryteriów przyjętych przez radę gminy. Omawiana ustawa nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego (vide: wyrok NSA z 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1126/11; wyrok NSA z 12 października 2022 r. sygn. akt III OSK 1530/21; wyrok NSA z 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1716/19). Zasady wynajmowania lokali powinny być stanowione w taki sposób, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, tj. wysokość dochodu i warunki zamieszkiwania, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli takie same szanse w staraniach o uzyskanie lokalu. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 23 ust 2 ustawy jedynie w przypadku ubiegania się o najem lokalu socjalnego, ustawodawca dopuścił wyłączenie z kręgu uprawnionych, osoby posiadające tytuł prawny do innego lokalu. A contrario takie wyłączenie nie może mieć zastosowania do osób ubiegających się o inne lokale z zasobu gminy.

Na marginesie należy wskazać, że zgodnie z przepisem art. 21b ust. 4 ustawy, na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Zatem to Burmistrz Ciechanowca, jako organ uprawniony do reprezentowania gminy w stosunkach cywilnoprawnych, ma możliwość - a nie obowiązek - żądania złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu, co ważne, nie chodzi tu o jakikolwiek lokal, lecz wyłącznie położony w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Rada Miejska nie jest natomiast uprawniona do nakładania na osoby ubiegające się o najem lokalu z gminnego zasobu obowiązku przedkładania takiego oświadczenia.

Dodatkowo organ nadzoru zaznacza, że „nieposiadanie tytułu prawnego do innego lokalu” nie mieści się w kategorii „warunków zamieszkania”, a zatem również z tego powodu nie powinno być ujęte jako jeden z warunków zamieszkiwania, kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt III OSK 1530/21

stwierdził, że: „nie można rozumieć "warunków zamieszkiwania", o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów inaczej niż jako warunków faktycznych zamieszkiwania (powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu itp.) a okoliczności prawne związane z lokalem do tych "warunków zamieszkiwania" nie należą” (por. także w wyroku NSA z dnia 29 września 2011 r., sygn. I OSK 1126/11).

Kolejno, Rada Miejska w ust. 1 pkt 4 rozdziału 4 załącznika nr 2 do uchwały ujęła osoby, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. Wśród tychże osób znalazły się m.in. matki samotnie wychowujące dzieci. Organ nadzoru wskazuje, że zapis tej treści stanowi naruszenie art. 33 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym. Zasadnym w tym przypadku byłoby uprzywilejowanie „osoby samotnie wychowującej dzieci”.

Przekroczenie delegacji ustawowej stanowi również zawarte w ust. 2 pkt 2 rozdziału 4 załącznika nr 2 do uchwały unormowanie przyznające pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego osobom uprawnionym do jego otrzymania na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu. Naczelny Sąd Administracyjny, w wyroku z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt III OSK 1530/21 stwierdził, że „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 ustawy, który w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy ma charakter przepisu szczególnego wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. To Sąd w prawomocnym orzeczeniu eksmisyjnym oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie.” (por. także w wyroku NSA z 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10 i z 13 listopada 2019 r., sygn. akt I OSK 732/18). Przyznanie w przedmiotowej uchwale pierwszeństwa w wynajmowaniu lokali osobom, które na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu obowiązane są do opuszczenia i opróżnienia lokalu, wykracza poza upoważnienie ustawowe.

Rada Miejska w Ciechanowcu w rozdziale 6 załącznika nr 2 do uchwały, zatytułowanym „Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej” nie zawarła regulacji dotyczących sposobu poddawania kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali. Tym samym Rada nie wypełniła delegacji ustawowej, czym istotnie naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Kolejno, mocą ust. 6 w rozdziale 6 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały Rada Miejska postanowiła, że dwukrotna odmowa przyjęcia lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony powoduje skreślenie z listy osób oczekujących na lokal. Z kolei odmowa przyjęcia lokalu przeznaczonego do najmu socjalnego powoduje skreślenie z listy osób oczekujących na lokal.

Tak sformułowany przepis powoduje, że uprawniona osoba zostaje faktycznie zmuszona do przyjęcia drugiego spośród zaproponowanych lokali lub pierwszego w przypadku lokalu przeznaczonego do najmu socjalnego. Zapis ten należy uznać za sprzeczny z celem ustawy i obowiązkiem gminy, oznacza także przekroczenie delegacji ustawowej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 30 stycznia 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 699/19, wskazał, że wprowadzenie do uchwały takiego dodatkowego warunku powoduje, że mieszkańcy wspólnoty spełniający przesłanki ustawowe do ubiegania się o pomoc mieszkaniową zostają pozbawieni możliwości jej uzyskania.

Podobnie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 30 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 269/11, wskazując, że: „zakwestionowany zapis pozostaje w sprzeczności ze skonkretyzowanym w art. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty spełniających kryteria do ubiegania się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy. Nałożone uchwałą ograniczenie jest niczym nie uzasadnionym pozbawieniem uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobów gminy starań o uzyskanie lokalu najbardziej dla nich odpowiedniego. Zapis taki umożliwia stworzenie nieprawidłowej sytuacji w gminie, w której faktycznie wymusi się na uprawnionym przyjęcie drugiego spośród zaproponowanych lokali. Takiego władztwa nad obywatelem nie przyznaje gminie żaden z obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy o ochronie praw lokatorów” (por. także: w wyroku WSA w Gorzowie

Wielkopolskim z 23 lutego 2011 r., II SA/Go 1/11 i z 2 czerwca 2011 r., II SA/Go 239/11, w wyroku WSA w Kielcach z 6 lutego 2019 r., II SA/Ke 782/18, w wyroku WSA w Gliwicach z 25 kwietnia 2019 r., III SA/GI 1303/18).

Na mocy art. 21 ust. 3 pkt 6 rada jest zobowiązana do uregulowania w uchwale zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Artykuł 691 § 1 Kodeksu cywilnego stanowi: „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.”, z kolei zgodnie z art. 691 § 2 kodeksu cywilnego osoby wymienione w § 1 wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci. Rada Miejska w Ciechanowcu w ust. 1 rozdziału 7 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały postanowiła o tym, kto wstępuje w stosunek najmu lokalu w razie opuszczenia na stałe lokalu przez najemcę lub w jego śmierci, do czego nie była zobowiązana mocą art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy, jednocześnie w sposób nieuprawniony zmodyfikowała treść art. 691 Kodeksu cywilnego. Co więcej Rada w powyższej jednostce redakcyjnej dodała warunki jakie osoby wstępujące w stosunek najmu lokalu w opisanej sytuacji muszą spełniać:

„1) posiadać stały meldunek w danym lokalu,

2) nie posiadać praw do innego lokalu.”

Doszło w tym przypadku do przekroczenia zakresu upoważnienia ustawowego. Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków uzyskania tytułu prawnego do lokalu w razie jego opuszczenia przez najemcę lub śmierci najemcy, z pewnością w tym pojęciu nie mieści się, a zatem wykracza poza delegację ustawową (vide: Wyrok WSA w Lublinie z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. III SA/Lu 185/13).

Za niezgodny z przepisami prawa organ nadzoru uznał także ust. 1 w rozdziale 10 załącznika nr 2 do uchwały, zgodnie z którym: „w sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą obowiązują

przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego oraz ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks Cywilny.”. Tak sformułowany przepis stanowi naruszenie zasady hierarchii aktów prawnych, wyrażonej 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 Miejska nie jest zatem uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy.

Jednocześnie wskazać należy na nieprawidłową budowę przedmiotowego aktu prawa miejscowego w świetle postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Zastosowana w obrębie załącznika do uchwały budowa i systematyzacja uchybia zasadom systematyzacji przepisów prawnych zgodnie z § 124 w związku z § 143 ww. rozporządzenia. Tym samym, samodzielne zdania powinny uzyskiwać oznaczenie „paragraf”, gdyż jest to podstawowa jednostka redakcyjna i systematyzacyjna rozporządzeń oraz analogicznie aktów prawa miejscowego. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, a litery na tiret. Kwestionowana uchwała została opracowana niezgodnie z przedstawionymi zasadami techniki prawodawczej.

Jak już wyżej wskazano, omawiane 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych

od samego początku (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/OI 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).

Oceniając powyższe naruszenie przepisów prawa, należy stwierdzić, że zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności analizowanej uchwały.

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**

Otrzymuje:  
Rada Miejska w Ciechanowcu

