



Poznań, 20 stycznia 2025 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.17.2025.6

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr 59/IX/2024 Rady Powiatu Wrzesińskiego z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych stanowiących własność Powiatu Wrzesińskiego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Powiatu Wrzesińskiego podjęła uchwałę nr 59/IX/2024 w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych stanowiących własność Powiatu Wrzesińskiego, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 12 pkt 11, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 107) w związku z art. 8 pkt 2, art. 20 ust. 4, art. 21 ust. 1 pkt 2, ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 23 grudnia 2024 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 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), zwanej dalej "ustawą", w myśl którego 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. Zakres przedmiotowy uchwały precyzuje przepis art. 21 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: "Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą 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".

Z przywołanego wyżej przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania "w szczególności", nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP".

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11, CBOSA).

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy: "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". Zatem Rada Powiatu Wrzesińskiego, regulując zasady wynajmu lokali mieszkalnych stanowiących własność Powiatu Wrzesińskiego, jest zobowiązana właściwie wykonać delegację ustawową z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Organ nadzoru stwierdza, że Rada Powiatu Wrzesińskiego w analizowanej uchwale ustanowiła zasady wynajmowania lokali będące własnością Powiatu Wrzesińskiego, ale nie zawarła w niej wszystkich wymaganych przez prawodawcę elementów, tj. wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu oraz kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy.

Analiza przepisów rozpatrywanej uchwały wskazuje, że w § 4 ust. 1 uchwały określono wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie lokali mieszkalnych w najem, a nie wskazano wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 20 ust. 4 ustawy.

Organ nadzoru stwierdza także, iż zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały: "Wszystkie lokale mieszkalne wchodzące w skład nieruchomości oddanych w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym Powiatu przeznacza się do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy". Ponadto, Rada Powiatu Wrzesińskiego w § 2 ust. 3 uchwały określiła, że: "Lokale mieszkalne przeznaczone do wynajmu na czas trwania stosunku pracy wynajmuje się pracownikom zatrudnionym w jednostkach organizacyjnych Powiatu". Natomiast w § 10 ust. 1 uchwały uregulowano, iż: "Po ustaniu stosunku pracy, najemca obowiązany jest zwolnić zajmowany lokal najpóźniej w terminie trzech miesięcy od dnia ustania stosunku pracy, z zastrzeżeniem ust. 2".

W ocenie organu nadzoru, można uznać, że powyższe regulacje stanowią ogólne zasady wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, ale nie stanowią kryteriów wynajmowania takich lokali, co jest wymogiem ustawowym. Szczególnie w uchwale nie określono kryteriów dotyczących pierwszeństwa do przyznania takiego rodzaju najmu lokali w przypadku większej liczby potencjalnych najemców. Tymczasem brzmienie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy jednoznacznie wskazuje, że w przypadku wydzielenia lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, prawodawca miejscowy jest zobowiązany do uchwalenia zarówno zasad jak i kryteriów wynajmowania takich lokali.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że niewypełnienie w całości delegacji ustawowej z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy oraz z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy stanowi istotne naruszenie przepisu upoważniającego i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości. Jak bowiem orzekł NSA w wyroku z 20 lutego 2019 r. II OSK 834/17 (CBOSA): "Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany ze skutkiem ex tunc z lokalnego porządku prawnego (zob. D. Dąbek, Prawo miejscowe, wyd. 2, Wolters Kluwer Warszawa 2015 r., s. 125-126)".

Z uwagi na wskazane nieprawidłowości stwierdzenie nieważności uchwały nr 59/IX/2024 Rady Powiatu Wrzesińskiego z dnia 17 grudnia 2024 r. w całości jest konieczne i zasadne.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu Wrzesińskiego
Zarząd Powiatu Wrzesińskiego