



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 22 stycznia 2026 r.

Poz. 362

WYROK NR IV SA/WR 27/25 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 4 września 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu

w składzie następującym:

Przewodniczący

Sędziowie

(sprawozdawca)

Protokolant

Sędzia WSA Ewa Kamieniecka

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk

Sędzia WSA Marta Pająkiewicz-Kremis

Referent Agnieszka Zych-Zaborska

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 4 września 2025 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Prokuratury Okręgowej w Świdnicy

na Uchwałę Rady Miejskiej Mioszowa nr XXXVI/222/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r.

w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego

zasobu Gminy Mioszów w części, tj. w zakresie § 2, § 8 ust. 2, § 10 ust. 3 i ust. 4,

§ 11, § 12 ust. 1, ust. 4 i ust. 6, § 14 i § 15

**stwierdza nieważność § 2, § 8 ust. 2, § 10 ust. 3 i ust. 4, § 11, § 12 ust. 1, ust. 4 i
ust. 6, § 14 i § 15 Uchwały Rady Miejskiej Mioszowa nr XXXVI/222/2021 z dnia
30 czerwca 2021 r. w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących
w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mioszów.**

Uzasadnienie

Prokurator Prokuratury Okręgowej w Świdnicy (dalej: Prokurator) wniósł skargę na uchwałę Rady Miejskiej Mieroszowa (dalej: Rada Miejska, organ) nr XXXIV/222/2021 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mieroszów (dalej: Uchwała) w części, tj. w zakresie § 2, § 8, §10 ust. 3 i ust. 4, § 11, § 12 ust. 1, ust. 4 i ust. 6, § 14 i § 15. Wniósł o stwierdzenie nieważności tej uchwały w zaskarżonej części na podstawie art. 147 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.; dalej: p.p.s.a.). Zarzucił:

1) w zakresie § 2 – naruszenie art. 7, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 2 ust. 1 pkt 6, 10, 13 i art. 21 ust. 3, art. 21b ust. 1 i 2, art. 22 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; u.o.p.l.) polegające na powtórzeniu regulacji ustawowych w § 2 pkt 2, 4, 5, 8, 11, 12 Uchwały oraz poprzez sformułowanie w § 2 pkt 3, 7, 10 i 13 uchwały definicji, które zawarte są w innych ustawach, zaś definicje pojęć zawartych w § 2 pkt 1, 6, 9 i 14 Uchwały wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z przepisu art. 21 ust. 3 u.o.p.l.;

2) w zakresie § 8 ust. 2 i § 10 ust. 3 – przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 3 u.o.p.l. oraz naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 u.o.p.l. polegające na nieuprawnionym wykluczeniu możliwości zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy z osobami, które posiadają tytuł prawny do innego lokalu;

3) w zakresie § 10 ust. 4 – naruszenie art. 7, art. 94 Konstytucji RP oraz art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.p.l. polegające na wykroczeniu poza delegację ustawową poprzez uznanie wniosku za zrealizowany w przypadku odmowy przyjęcia lokalu z umową najmu lokalu socjalnego lub lokalu na czas nieoznaczony;

4) w zakresie § 11 i § 12 ust. 4 – naruszenie 4 ust. 1 i 2, art. 21 ust. 3 pkt 6 u.o.p.l. polegające na przekroczeniu delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie, który uprawnia organ jedynie do określenia trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji z osobami, których ten przepis dotyczy, nie uprawnia natomiast do określania warunków do zawierania z takimi osobami umów najmu;

5) w zakresie § 12 ust. 1 i 6 – naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6a u.o.p.l. polegające na ograniczeniu się przez Radę Miejską do ogólnikowego wskazania sposobu określania warunków, jakie powinien spełniać lokal wskazany dla osób niepełnosprawnych, lub odesłaniu do innej regulacji, podczas gdy ustawa w powołanym przepisie nakłada na organ obowiązek uregulowania takich warunków w Uchwale;

6) w zakresie § 14 – naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 6b u.o.p.l. polegające na zaniechaniu prawodawczym w zakresie ustalenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b u.o.p.l. poprzez wskazanie, że lokale mieszkalne wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy mogą być przeznaczone na cele społeczne, podczas gdy przepis nakłada na organ obowiązek uregulowania zasad ich przeznaczania;

7) w zakresie § 15 – naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1 u.o.p.l. polegające na unormowaniu w uchwale zasad zawierania umów o remont lokalu przez przyszłego najemcę, co stanowi rażące przekroczenie delegacji ustawowej, a ponadto jest niezgodne z art. 4 ust. 2 u.o.p.l. i rażąco narusza art. 6a-6e u.o.p.l.

W odpowiedzi na skargę organ wniósł o umorzenie postępowania oraz nieobciążanie kosztami. W uzasadnieniu wskazał, że skarga zasługuje na uwzględnienie, ponieważ Uchwała została podjęta z naruszeniem prawa. Wyjaśnił, że nowy akt uchylający zaskarżoną Uchwałę podejmie na jednej z kolejnych sesji.

W piśmie procesowym z dnia 7 kwietnia 2025 r. Burmistrz Mieroszowa poinformował, że Rada Miejska podjęła Uchwałę nr XIII/86/2025 z dnia 24 marca 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego – którą dołączył do pisma - i oświadczył, że zaskarżona Uchwała utraciła moc.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga jest uzasadniona.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935; dalej: p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie art. 50 § 1 w zw. z art. 53 § 3 zdanie drugie p.p.s.a. uprawnionym do wniesienia skargi jest m.in. prokurator, który nie jest ograniczony żadnym terminem przy wnoszeniu skarg na akty prawa miejscowego.

Na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Przedmiotem kontroli sądowej jest część uchwały Rady Miejskiej z 30 czerwca 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mieroszów, tj. w zakresie § 2, § 8, § 10 ust. 3 i ust. 4, § 11, § 12 ust. 1, ust. 4 i ust. 6, § 14 i § 15.

Uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Według art. 94 Konstytucji RP, akty prawa miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa także zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Ponadto, art. 7 Konstytucji RP wskazuje, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Podstawy do stwierdzenia nieważności aktu lub uchwały organu gminy wyznaczają przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. 1465 ze zm. - dalej: u.s.g.). Zgodnie z art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. Wprowadzając sankcję nieważności, jako następstwo sprzeczności z prawem uchwały lub zarządzenia, ustawodawca nie określił rodzaju naruszenia prawa, które prowadziłoby do zastosowania takiej sankcji. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 91 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde „istotne naruszenie prawa” uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska – „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762). Pojęcie „istotne naruszenie prawa” nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, podobnie - pojęcie „sprzeczność z prawem”. W literaturze wypracowano pogląd, aprobowany w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się m.in. naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego istnieje w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, jak i z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego - w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Z orzecznictwa sądowego wynikają przykłady „istotnego naruszenia prawa”. Za takie uznaje się: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, a także naruszenie procedury podjęcia uchwały (wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl; dalej: CBOSA). W konsekwencji, stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wtedy, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu. Ze względu na art. 7 Konstytucji RP zakazane jest domniemywanie kompetencji organu. Wskazany przepis nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Każda norma kompetencyjna musi być realizowana w taki sposób, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalony przez przyzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, a działania podejmowane w granicach i na podstawie prawa. Realizując swoją kompetencję organ musi więc uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto należy podkreślić, że normy upoważniające powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA: we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. sygn. akt IV SA/Wr 593/09, CBOSA). Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Za niedopuszczalne uznać należy zarówno pomijanie przez radę gminy materii przekazanej temu organowi do uregulowania na mocy delegacji ustawowej, jak również regulowanie raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle prawa powszechnie obowiązującego, bądź modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko

w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe należy uznać za naruszenie normy upoważniającej i zarazem naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Tego rodzaju wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice normy kompetencyjnej do wydawania aktu prawa miejscowego należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

Sąd podziela ocenę prawną, wyrażoną m.in. w wyroku tut. Sądu z 6 lipca 2022 r. o sygn. akt III SA/Wr 62/22 (CBOSA), że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o ich zależności, w stosunku do aktów normatywnych wyższej rangi, pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady gminy (rady miasta) dla podjęcia aktu prawa miejscowego. Zasada ta znajduje także potwierdzenie w art. 40 ust. 1 u.s.g. Przy ocenie aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią. Wszelkie normy dotyczące konstytucyjnych praw i wolności człowieka zastrzeżone są wyłącznie dla ustaw i nie mogą być regulowane aktami niższego rzędu. Ponadto, zgodnie z § 135 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r., poz. 283 ze zm., dalej: rozporządzenie) w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2. W § 136 rozporządzenia ustanowiono wyraźny zakaz zamieszczania w uchwale i zarządzeniu przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami, zaś § 137 zawiera czytelnie sformułowany przepis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 rozporządzenia wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego.

Ponadto w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki NSA: z 1 października 2008 r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10, CBOSA). Innymi słowy - stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym, w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt jest skierowany. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Nie oznacza to, że zawsze i każde powtórzenie przepisów ustawowych w akcie prawa miejscowego będzie automatycznie uznane za istotne naruszenie prawa. Jednak powtarzanie przepisów ustawowych, co do zasady narusza prawo. Nie bez znaczenia przy tym pozostaje liczba tych powtórzeń, a zwłaszcza charakter powtórzonych przepisów prawa oraz ich istota. W orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia in extenso zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, jednak zastrzeżeniem, że powtórzenie to nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtarzany przepis ustawy (wyrok WSA we Wrocławiu z 31 listopada 2006 r., II SA/Wr 745/06, CBOSA).

Delegację ustawową do wydania zaskarżonej Uchwały stanowiły przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 u.s.g. (w brzmieniu ogłoszonym w Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (w brzmieniu obowiązującym w dacie jej podjęcia - Dz.U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.; dalej: u.o.p.l.).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.p.l. tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w przypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamiennie, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (ust. 2). Gmina wykonuje zadania, o których mowa w ust. 1 i 2, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób (ust. 3). W celu realizacji zadań określonych w art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.p.o.l. gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy (art. 20 ust. 1 u.p.o.l.).

Prokurator żądaniem stwierdzenia nieważności objął wskazane przepisy Uchwały ze względu na istotne naruszenia art. 2 ust. 1 pkt 6, 10 i 13, art. 4 ust. 1, 2 i 2b, art. 6a-6e, art. 21 ust. 1 i 3 u.o.p.l.

Przepis art. 2 ust. 1 u.o.p.l. zawiera definicje ustawowe. Natomiast przepis art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. upoważnia radę gminy do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Z kolei zgodnie z ust. 3 zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:

1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie 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.

Oznacza to, że katalog spraw, które rada gminy może uregulować w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ma charakter otwarty. A co za tym idzie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Nie oznacza to jednak dowolności tegoż organu w tym zakresie (por. np. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 732/10, CBOSA). Z przywołanych wyżej przepisów wynika, że ustawodawca nakładając na gminę obowiązek zapewnienia lokali socjalnych i zamiennych oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, jednocześnie określił granice obowiązku gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Ustanawiane przez gminę w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy nie mogą zawęzać granic tego obowiązku. Postanowienia uchwały muszą wypełniać delegację ustawową, nie mogą wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia do jej wydania, być niezgodne z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ani też powtarzać regulacji w tych przepisach zawartych. Postanowienia uchwały muszą być bowiem zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami ustaw, w szczególności zawierającymi delegację do podjęcia uchwały.

W tym stanie rzeczy, za zasadne Sąd ocenił zarzuty skargi dotyczące istotnego naruszenia prawa na skutek zamieszczenia w zaskarżonej Uchwale przepisów: § 2 pkt 2 (zasób mieszkaniowy), pkt 4 (deklaracja o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego), pkt 5 (oświadczenie o stanie majątkowym),

pkt 8 (lokal zamienny), pkt 11 (umowa najmu lokalu socjalnego), pkt 12 (miejsce pobliska) - stanowiących powtórzenia regulacji ustawowych zawartych u.o.p.l., przepisów § 2 pkt 3, pkt 7, pkt 10 i pkt 13 - zawierających definicje sformułowane w innych ustawach (do których zaskarżone regulacje się wprost odwołują) oraz przepisów § 2 pkt 1, pkt 6, pkt 9 i pkt 14 - naruszających delegację ustawową zawartą w art. 21 ust. 3 u.o.p.l. Przyjmując nawet wyjątkową dopuszczalność powtórzeń na wskazywanych wyżej warunkach, poddana kontroli sądowej uchwała wymogów tych nie spełnia.

Rada Miejska przekroczyła określone normami ustawowymi granice przyznanego jej władztwa w zakresie stanowienia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Słusznie zarzucił Prokurator, że naruszenia tego rodzaju dotyczą § 8 ust. 2 i § 10 ust. 3 Uchwały. Przepisy art. 21 ust. 3 oraz art. 4 ust. 1 i 2 u.o.p.l. nie dają podstaw do pozbawienia prawa do zawarcia umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy osób posiadających tytuł prawny do lokalu mieszkalnego. W tym zakresie podkreślić należy, że pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytemu w art. 4 ust. 1 u.o.p.l. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Z kolei art. 4 ust. 2 u.o.p.l. wskazuje, że prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy niemający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody. Jak wynika z art. 21 ust. 3 u.o.p.l. rada gminy ustanawiając zasady wynajmowania lokali winna określić podstawowe kryteria przedmiotowe, tj. wysokość dochodu i warunki zamieszkania, od spełnienia których zależy wynajęcie lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Niemniej jednak przepisy gminne nie mogą dyskryminować w jakikolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości (wyroki WSA: w Gorzowie Wielkopolskim z 12 kwietnia 2006 r. sygn. II SA/Go 5/06, Lex 322213 i z 23 lutego 2011 r. sygn. II SA/Go 1/11, w Łodzi z 28 marca 2018 r. sygn. III SA/Łd 86/18, CBOSA). Ustawową przesłanką umożliwiającą zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego jest przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Natomiast sam fakt posiadania tytułu prawnego do lokalu, w tym lokalu mieszkalnego, jak słusznie podniósł Prokurator w skardze, nie przesądza, że przesłanka niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w danym przypadku po stronie mieszkańca gminy nie występuje. Skoro status członka wspólnoty samorządowej nie jest uzależniony od posiadania tytułu prawnego do innego lokalu i ustawa nie wprowadza jako kryterium warunkującego skorzystanie przez mieszkańca gminy z lokalu z zasobów mieszkaniowych tej gminy takiego kryterium, to naruszeniem prawa jest postanowienie § 8 ust. 2 i § 10 ust. 3 Uchwały wprowadzający wymóg nieposiadania jakiegokolwiek tytułu prawnego do innego lokalu stanowiąc, że „wnioski osób, (...) które posiadają tytuł prawny do lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, będą rozpatrzone negatywnie”. Zasadność tego stanowiska potwierdza art. 23 ust. 2 u.o.p.l., w którym ustawodawca wyłączył możliwość zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z osobą posiadającą tytuł do lokalu, co w efekcie oznacza, że wskazane wyłączenie nie dotyczy lokali innych niż socjalne (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z 22 listopada 2012 r., II SA/Op 342/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 stycznia 2025 r., sygn. akt III OSK 1897/24, CBOSA). Systematyka aktu prawa miejscowego dowodzi, że przepisy § 8 ust. 2 oraz § 10 ust. 3 Uchwały zostały ujęte w rozdziale 6. Tryb rozpatrywania i realizacji wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i lokali z umową najmu socjalnego lokalu oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej. Oznacza to, że ww. postanowienia Uchwały odnoszą się również do „wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony”, a nie tylko najmu lokalu socjalnego. Powyższe przesądziło o konieczności stwierdzenia nieważności § 8 ust. 2 oraz § 10 ust. 3 Uchwały.

Uzasadniony jest też zarzut skargi dotyczący istotnego naruszenia prawa odnośnie do przepisu § 10 ust. 4 Uchwały, zgodnie z którym „Wnioski osób, które odmówiły przyjęcia lokalu z umową najmu socjalnego lub lokalu z umową na czas nieoznaczony uważa się za zrealizowane”. Słusznie zarzucił Prokurator, że regulacja ta narusza delegację ustawową wynikającą z art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.p.l. Wprowadza bowiem przesłankę negatywną o charakterze materialno-prawnym, która nie tylko wykracza poza granice zakreślone delegacją ustawową, ale pozostaje również w sprzeczności z ustawowym obowiązkiem gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tych członków wspólnoty, którzy spełniają kryteria ubiegania się o lokal z mieszkaniowego zasobu gminy (art. 4 ust. 1 i 2 u.o.p.l.). W istocie bowiem przyjęte § 10 ust. 4 Uchwały rozwiązanie, tak jak wskazał Prokurator, może w praktyce spowodować „wymuszenie” na podmiocie uprawnionym (tj. osobie spełniającej kryteria ustawowe) przyjęcia zaproponowanego mu lokalu. Skoro odmowa przyjęcia zaproponowanego lokalu jest równoważna zrealizowaniu wniosku, to bezwzględny skutkiem tej odmowy jest

pozbawienie uprawnionej osoby pomocy mieszkaniowej ze strony gminy sprzecznie z art. 23 ust. 1 pkt 5) u.o.p.l. i z naruszeniem zasady praworządności art. 7 Konstytucji RP oraz obowiązku dochowania granic upoważnienia ustawowego organu samorządu terytorialnego (art. 94 Konstytucji RP). Z tych względów postanowienie zawarte w § 10 ust. 4 jest nieważne.

Słusznie też Prokurator zarzucił istotne naruszenie prawa odnośnie do regulacji zawartych w § 11 i § 12 ust. 4 Uchwały dopuszczających możliwość zawarcia umowy najmu z osobami, które pozostały w lokalu po opuszczeniu go przez najemcę lub po śmierci najemcy. Regulacje te dowodzą przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z art. 4 ust. 1 i 2 i art. 23 ust. 3 pkt 6 u.o.p.l., ponieważ z naruszeniem granic uprawnienia organu gminy określa warunki zawierania umów najmu z ww. osobami, w sytuacji gdy przepisy ustawowe stanowią delegację wyłącznie do określenia przebiegu podejmowanych czynności w tych sprawach. Prowadzą w konsekwencji również do nierównego traktowania osób ubiegających się o najem z gminnego zasobu mieszkaniowego. Przepis art. 21 ust. 3 pkt 6 u.o.p.l. reguluje zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, a nie warunki, którym winny te osoby sprostać, aby zawrzeć z nimi umowę najmu. Pod pojęciem „zasad postępowania”, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 6 u.o.p.l. należy rozumieć „określenie toku czynności” podejmowanych w stosunku do osób, o których mowa w treści tego przepisu, czy też „trybu postępowania” w stosunku do tych osób, a nie wprowadzanie dodatkowych „warunków” do zawierania z tymi osobami umowy najmu lokalu, jak też uczyniła Rada Miejska. W pojęciu „zasad” nie mieszczą się – wynikające z treści § 11 i § 12 ust. 4 Uchwały – warunki tam wskazane stanowiąc ponadto dodatkowe kryteria, które nie znajdują umocowania w treści ustawy (por. wyrok NSA z 15 listopada 2024 r., III OSK 1466/24, wyroki WSA w Łodzi: z 28 marca 2018 r., III SA/Łd 86/18, z 15 kwietnia 2021 r., II SA/Łd 1002/20, w Łodzi z 4 listopada 2022 r., III SA/Łd 482/22, CBOSA).

Uzasadniony jest też zarzut skargi dotyczący § 12 ust. 1 i 6 Uchwały polegający na zaniechaniu prawodawczym organu gminy. Słusznie wskazał Prokurator, że w regulacjach tych Rada Miejska jedynie ogólnikowo wskazała sposób określania warunków, jakie powinien spełniać lokal wskazany dla osób niepełnosprawnych, i odesłała do przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Powinna natomiast warunki takie określić w uchwale, czym naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 6a u.o.p.l. Z treści tego przepisu ustawowego wynika, że rada gminy w ramach zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna określać warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Mając na uwadze definicję osoby niepełnosprawnej, zawartą w art. 14 ust. 4 pkt 2) u.o.p.l. (osoba, o której mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych) treść § 12 ust. 1 Uchwały wprowadza własną kategorię osób uprawnionych, tj. „niepełnosprawnych ruchowo”. Z regulacji tej wynika, że „w mieszkaniowym zasobie gminy wydziela się lokale przystosowane dla osób spełniające wymogi wynikające z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pozwalające osobom niepełnosprawnym na swobodne korzystanie z lokalu i jego funkcjonalności”. Tym samym Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, o której mowa w art. 21 ust. 3 ust. 6a u.o.p.l., gdyż w sposób nieuprawniony, zmieniał i ograniczył krąg „osób niepełnosprawnych” wyłącznie do osób „niepełnosprawnych ruchowo”, które - jak wynika z definicji zawartej w § 2 pkt 9 Uchwały poruszają się na wózku inwalidzkim. W konsekwencji powyższego, poprzez unormowanie zawarte w § 12 ust. 1 Uchwały Rada Miejska ograniczyła (także) w sposób nieuprawniony możliwość wynajmowania lokali przystosowanych dla osób niepełnosprawnych, przyznając to uprawnienie jedynie (wyłącznie) osobom lub rodzinom, których członek porusza się „na wózku inwalidzkim i posiada znaczny stopień niepełnosprawności”. Natomiast w § 12 ust. 6 Uchwały Rada Miejska zaniechała także wskazania warunków (do czego była zobligowana zgodnie z art. 21 ust. 3 ust. 6a u.o.p.l.), jakie musi spełniać lokal wskazany dla osób niepełnosprawnych. Określone w zaskarżonej uchwale warunki po pierwsze odnoszą się jedynie do zawężonego kręgu osób niepełnosprawnych, tj. do osób niepełnosprawnych ruchowo i to do tych poruszających się na wózkach inwalidzkich, a po wtóre nie są konkretne. Wskazanie w § 12 ust. 1 i 6 Uchwały ogólnikowo, że lokale dla osób niepełnosprawnych mają odpowiadać wymogom ww. rozporządzenia, a ich dostosowanie pod względem technicznym polega w szczególności na 1) położeniu lokalu w budynku, 2) infrastrukturze takiej jak windy, podjazdy itp. oraz 3) wyposażeniu lokalu w urządzenia techniczne ułatwiające korzystanie z niego –nie dookreśla w sposób dostateczny warunków, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 6a u.o.p.l.

Sąd uwzględnił również zarzut skargi odnoszący się do treści § 14 Uchwały, a dotyczące naruszenia art. 23 ust. 3 pkt 6b u.o.p.l. polegające na zaniechaniu prawodawczym w zakresie ustalenia zasad przeznaczenia lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b u.o.p.l. W § 14 Uchwały Rada Miejska wskazała wyłącznie cele przeznaczenia lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Słuszny jest zarzut skargi dotyczący § 15 Uchwały, a polegający na unormowaniu zasad zawierania umów o remont lokalu przez przyszłego najemcę. Regulacja § 15 Uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 u.o.p.l. i ponadto jest niezgodna z art. 6a-6e u.o.p.l. Rację ma Prokurator, że art. 23 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1) u.o.p.l. zobowiązuje gminę do określenia wyłącznie wysokości wskazanych tam kategorii dochodu gospodarstwa domowego i nie jest upoważniona do odmiennego kształtowania kryteriów względem lokali nadających się do remontu. Zapis ten wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 1) u.o.p.l. Z kolei obowiązki najemcy i wynajmującego zostały kompleksowo i wyczerpująco uregulowane w art. 6a-6e u.o.p.l. Przepisy te mają charakter bezwzględnie obowiązujących. Ustawodawca ustalając m.in., na kim spoczywa obowiązek remontu lokalu wchodzącego w skład gminnego zasobu mieszkaniowego - wykluczył tym samym prawo modyfikowania tych zasad w umowach najmu takich lokali. Gmina nie została upoważniona do zmiany praw i obowiązków najemcy i wynajmującego wskazanych w art. 6a-6e u.o.p.l., a prawo do odmiennego ich ustalenia dotyczy wyłącznie lokali niewchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego (art. 6f u.o.p.l.). Wszystko to potwierdza, że regulacja § 15 Uchwały jest nieważna, ponieważ modyfikuje obowiązki stron umowy najmu lokalu wchodzącego w skład gminnego zasobu mieszkaniowego i przekracza ponadto granice delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 u.o.p.l.

Co do wniosku organu o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego ze względu na uchylenie zaskarżonej Uchwały, to Sąd zauważa, że zgodnie z art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a., sąd umarza postępowanie, gdy stało się ono bezprzedmiotowe z przyczyn innych niż wskazane w pkt 1-2. W sprawie poddanej kontroli Sądu postępowanie sądowoadministracyjne sprawie nie stało się bezprzedmiotowe, mimo informacji o uchyleniu zaskarżonej uchwały przez Radę Miejską.

Kwestionowana uchwała niewątpliwie – przez okres w jakim obowiązywała - wywołała skutki prawne. Odnośnie do uprawnień sądów do badania aktów nieobowiązujących podobny pogląd wyraził Trybunał Konstytucyjny, który w uchwale z dnia 14 września 1994 r. (W 5/94, OTK 1994/2/44) zajął stanowisko, że „skarga na uchwałę organu gminy jest dopuszczalna również wtedy, gdy uchwała ta została wprawdzie uchylona lub zmieniona, lecz może być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego uchylenie lub zmianę”. Także w orzeczeniu z dnia 11 kwietnia 1994 r. (K 10/93, OTK 1994/1/7) Trybunał wywołał, że „przepis obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości”. Wskazane poglądy należy odnieść również do niniejszej sprawy, zwłaszcza że są powszechnie uznawane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, w którym dodatkowo zwraca się uwagę, że skutki stwierdzenia nieważności uchwały (także zarządzenia) polegające na orzeczeniu o jej nieważności od daty jej podjęcia są dalej idące, niż uchylenie uchwały - wywierające skutki od daty uchylenia. Dlatego uchylenie uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje bezprzedmiotowości postępowania sądowoadministracyjnego wywołanego skargą na tę uchwałę, ponieważ sąd ten posiada uprawnienie do stwierdzenia nieważności takiego aktu, a więc orzeczenia o jego wadliwości od chwili jego podjęcia (ex tunc). Wówczas uchwałę tę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta, co może mieć znaczenie dla czynności prawnych podjętych na podstawie tego aktu (por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II GSK 1571/12; wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2016 r., sygn. akt II FSK 355/14 i powołane tam orzecznictwo, CBOSA). Powyższe potwierdza konieczność poddania zaskarżonej uchwały kontroli Sądu, gdyż wydanie wyroku stwierdzającego jej nieważność znosi skutki uchwały od początku jej obowiązywania, dając możliwość weryfikacji czynności opartych na nielegalnym akcie.

Z tych względów, Sąd uznał skargę za uzasadnioną i na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części.