



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 9 maja 2025 r.

Poz. 1251

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.33.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 24 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) **stwierdzam nieważność w całości uchwały nr XIV/107/25 Rady Miejskiej w Głucholazach z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Głucholazy – z powodu istotnego naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

W dniu 26 marca 2025 r. Rada Miejska w Głucholazach, powołując się m.in. na art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), podjęła uchwałę nr XIV/107/25 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Głucholazy. Przedmiotowy akt wpłynął do organu nadzoru w dniu 28 marca 2025 r.

W ocenie Wojewody Opolskiego uchwała nr XIV/107/25 Rady Miejskiej w Głucholazach istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej ustawą lokalową.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien więc ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy lokalowej 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.

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny – stosownie do art. 21 ust. 3 ustawy lokalowej – określać w szczególności:

- 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 treści ww. przepisów wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy lokalowej zwrot „w szczególności” oznacza, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale rady gminy nie została określona w sposób wyczerpujący (ma charakter katalogu otwartego). Kwestie wyszczególnione przez ustawodawcę w pkt 1-6b rada gminy jest jednak obowiązana obligatoryjnie uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jest to minimum elementów koniecznych do uznania, że rada prawidłowo wypełniła delegację ustawową. Brak któregośkolwiek z nich daje podstawę do stwierdzenia nieważności aktu w całości. Jednocześnie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem – co nie oznacza jednak dowolności organu. Uchwalane regulacje muszą być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że Rada Miejska w Głuchołazach nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej. Kwestionowany akt nie określa bowiem wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego stosowanie obniżek czynszu. Tymczasem art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy lokalowej wyraźnie wskazuje na konieczność uregulowania dwóch wysokości dochodu gospodarstwa domowego: uzasadniającej oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 22 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Op 342/12). Nawet jeżeli intencją organu stanowiącego było określenie tego dochodu na równi z dochodem uzasadniającym oddanie lokalu w najem socjalny, to powinno to znaleźć jednoznaczne odzwierciedlenie w treści załącznika do uchwały, określającego zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Głuchołazy. W tym zakresie nie jest wystarczające nadanie rozdziałowi trzeciemu ww. załącznika tytułu obejmującego fragment: (...) *oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu*. Tytuł rozdziału ma bowiem charakter porządkujący dany akt i nie posiada waloru normatywnego. Rada Miejska w Głuchołazach w przedmiotowym akcie nie określiła również warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach. W § 6 załącznika do kwestionowanego aktu określono jedynie warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, co należy uznać za częściowe wypełnienie normy kompetencyjnej z art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy lokalowej. Brak wskazanych elementów obligatoryjnych stanowi podstawę stwierdzenia nieważności uchwały nr XIV/107/25 w całości.

Organ nadzoru wyjaśnia, że przedmiotowy akt zawiera również inne istotne naruszenia prawa. W § 2 ust. 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Głuchołazach uzależniła możliwość ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z gminnego zasobu od łącznego spełnienia trzech warunków, przy czym w jednym z nich (pkt 3) postanowiono, że wnioskodawca nie jest właścicielem lub współwłaścicielem lokalu. Wskazana regulacja jest wadliwa z dwóch powodów. Po pierwsze, w odniesieniu do najmu socjalnego stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 23 ust. 2 ustawy lokalowej, zgodnie z którym umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b. Tymczasem rada gminy nie może w uchwale normować kwestii, które zostały już uregulowane w ustawie. Powtarzanie regulacji

ustawowych, ich modyfikacja lub uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące, ponieważ może doprowadzić do interpretacji przepisów odmiennej lub sprzecznej z intencją ustawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/WR 1179/98). Co więcej, przepis § 2 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały w sposób istotny narusza art. 4 ust. 2 ustawy lokalowej, zgodnie z którym 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. Niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu czy nieruchomości mieszkalnej. Wyłączenie to jest możliwe jedynie w przypadku najmu lokalu socjalnego, stosownie do treści art. 23 ust. 2 ww. ustawy. Kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie, po stronie potencjalnego najemcy, niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, nie zaś posiadanie bądź nie tytułu prawnego (np. prawa własności/współwłasności) do innego lokalu. Innymi słowy, posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie przesądza o tym, że po stronie członka wspólnoty samorządowej nie istnieje przesłanka niezaspokojonej potrzeby mieszkaniowej (por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2021 r., sygn. akt III OSK 272/21). Należy zatem uznać, że krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu jest określony w przepisach ustawy, a należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe. Warto w tym miejscu wskazać również na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2015 r. (sygn. akt I OSK 255/15), w którym Sąd uzasadniał, że samo posiadanie tytułu prawnego do lokalu lub budynku mieszkalnego nie oznacza, że członek wspólnoty samorządowej ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, różne okoliczności faktyczne lub prawne mogą bowiem uniemożliwić uprawnionemu korzystanie z własnego lokalu. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym bądź faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Wielokrotnie zdarza się, że lokal (dom), co do którego dana osoba ma tytuł prawny, nie nadaje się w ogóle do zamieszkania. Z powyższego wynika, że rada gminy nie może postanowić, że prawo najmu przysługuje osobie, która nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu, gdyż norma taka wprowadza modyfikację znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych z art. 4 ust. 2 ustawy lokalowej.

Zgodnie z § 7 ust. 1 załącznika do uchwały nr XIV/107/25 w przypadku opuszczenia lokalu przez najemcę lub śmierci najemcy i braku osób, o których mowa w art. 691 § 1 Kodeksu Cywilnego, Burmistrz może wyrazić zgodę na zawarcie umowy najmu na czas nieoznaczony z wnioskodawcami, którzy spełniają łącznie następujące warunki: 1) zamieszkiwali z najemcą stale do chwili jego śmierci, co najmniej 2 lata, 2) są osobami bliskimi dotychczasowemu najemcy. Przez osoby bliskie najemcy rozumie się wstępnych i pełnoletnie rodzeństwo, osoby przysposabiające lub przysposobione, 3) spełniają warunki określone w Rozdziale 2, 4) w sytuacji zadłużenia, pozostawionego przez dotychczasowego najemcę przed zawarciem umowy najmu dokonają całkowitej spłaty zobowiązań wobec Gminy z tytułu dotychczasowego najmu lokalu, 5) nie dysponują innym lokalem. Tymczasem norma kompetencyjna, o której mowa art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy lokalowej, uprawniała Radę Miejską w Głuchołazach do określenia zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem „zasad postępowania” należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków, w tym wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez określony okres, pozostawiania osobą bliską dotychczasowemu najemcy, uregulowania zobowiązań wobec Gminy (w przypadku zadłużenia), czy też brak dysponowania innym lokalem, z pewnością nie mieści się w pojęciu „zasad postępowania”, a zatem wykracza poza delegację ustawową. W ocenie tut. organu nadzoru określenie warunków w § 7 ust. 1 pkt 1, 2, 4 i 5 załącznika do uchwały nie ma oparcia w przepisach prawa (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1002/20). Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia pozaustawowych wymogów określonych przez Radę Miejską w Głuchołazach istotnie narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy lokalowej.

Ponadto w § 9 ust. 10 pkt 3 i 4 załącznika do uchwały Rada Miejska w Głuchołazach postanowiła, że w przypadku wnioskodawcy, który: złożył oświadczenie zawierające nieprawdziwe dane lub zataił dane dotyczące własnej sytuacji mieszkaniowej lub materialnej, niezbędne do zawarcia umowy najmu lokalu (pkt 3) lub trzykrotnie odmówił przyjęcia lokalu wskazanego przez administratora do zasiedlenia (pkt 4) – administrator powiadamia o powyższych faktach Komisję, która dokonuje weryfikacji sytuacji wnioskodawcy i przedkłada Burmistrzowi wniosek o wykreślenie takiego wnioskodawcy z listy. Regulacje

te nie mogą pozostać w obrocie prawnym, ponieważ – jak już wyjaśniono wyżej – gmina zobligowana jest tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich, wymagających tego członków wspólnoty samorządowej, tj. tych członków wspólnoty, których potrzeby mieszkaniowe są niezaspokojone. O istnieniu lub braku zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych decydują warunki zamieszkiwania oraz dochód. W § 9 ust. 10 pkt 3 załącznika Rada Miejska w Głucholazach wśród przesłanek stanowiących podstawę do wnioskowania o skreślenie z listy osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu wskazała złożenie oświadczenia zawierającego nieprawdziwe dane lub zatajenie danych dotyczących własnej sytuacji mieszkaniowej lub materialnej, niezbędnych do zawarcia umowy najmu lokalu. Należy wskazać, że zgodnie z art. 21b ust. 5 ustawy lokalowej składanie deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, następuje pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Natomiast skutek w postaci odmówienia przez gminę zawarcia umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu – jak wynika z art. 21b ust. 6 ww. ustawy – następuje w przypadku niezłożenia ww. deklaracji lub oświadczenia lub jeżeli występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu stanem majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu. Wobec powyższych uregulowań prawnych, niedopuszczalne jest tworzenie pozaustawowych przesłanek, skutkujących pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości ubiegania się o komunalny lokal mieszkalny. W § 9 ust. 10 pkt 4 załącznika do uchwały Rada Miejska w Głucholazach postanowiła natomiast, że podstawą wniosku o wykreślenie z listy jest trzykrotne odmówienie przyjęcia lokalu wskazanego przez administratora do zasiedlenia. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, postanowienia uchwały przewidujące skreślenie z listy osób oczekujących w związku z dwukrotną/trzykrotną odmową zawarcia umowy najmu jest sprzeczne z celem ustawy i obowiązkiem gminy oraz oznacza stworzenie przepisu materialnoprawnego wykraczającego poza delegację ustawową. Przepis taki umożliwia powstanie nieprawidłowej sytuacji w gminie, w której faktycznie wymusi się na uprawnionym przyjęcie drugiego lub trzeciego spośród zaproponowanych lokali (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 kwietnia 2019 r., sygn. akt III SA/Gl 1303/18). W konsekwencji należy więc uznać, że przewidziana w § 9 ust. 10 pkt 4 sankcja dla osoby, której przysługuje lokal mieszkalny, w postaci utraty uprawnienia do zawarcia umowy najmu w przypadku kolejnego odrzucenia propozycji, jest sprzeczna z celem ustawy i obowiązkiem gminy określonymi w art. 4 ust. 1 i 2 w zw. z art. 20 ust. 1 ustawy lokalowej (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 lutego 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 782/18). Wprowadzenie do uchwały takiego dodatkowego warunku powoduje, że mieszkańcy wspólnoty spełniający przesłanki ustawowe do ubiegania się o pomoc mieszkaniową zostają pozbawieni możliwości jej uzyskania.

Uchybienia Rady Miejskiej w Głucholazach należy uznać za istotne i dające podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały nr XIV/107/25 w całości. Do istotnych wad uchwały rady gminy, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się bowiem m. in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 lutego 2024 r., sygn. akt I OSK 2517/23).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny

Joanna Sachanbińska