



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 5 maja 2025 r.

Poz. 2196

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.72.2025 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XII/56/25 Rady Gminy Grabowo z dnia 31 marca 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Grabowo.

#### **UZASADNIENIE**

Rada Gminy Grabowo w dniu 31 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XII/56/25 w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Grabowo.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 kwietnia 2025 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym organ nadzoru w dniu 28 kwietnia 2025 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem stwierdzenia jej nieważności. Wspomniana wyżej analiza formalnoprawna wykazała niewypełnienie przez radę delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 5 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 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą”, poprzez nieokreślenie w sposób prawidłowy sposobu poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali kontroli społecznej oraz wykroczenie poza delegację ustawową wynikającą z art. 21 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada gminy uchwała: zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Natomiast z art. 21 ust. 3 ustawy wynika, iż zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny 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.

Uchwała rady gminy w sprawie zasad wynajmowania lokali, jako akt prawa miejscowego, powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym. „Treść art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, a konkretnie użyty w nim zwrot „w szczególności” wskazuje na to, że katalog spraw, które powinny zostać uregulowane w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy ma charakter otwarty, przy czym unormowanie kwestii wymienionych w tym przepisie w pkt 1-6b jest obligatoryjne dla organu stanowiącego gminy. Oznacza to, że brak regulacji choćby jednej z obowiązkowych zasad wymienionych w art. 21 ust. 3 stanowi o niewyczerpaniu przez radę gminy delegacji ustawowej, a taka sytuacja powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów” – wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 12 czerwca 2024 r., sygn. akt II SA/Ke 235/24.

Zgodnie z uregulowaniami § 6 ust. 4 Zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Grabowo na lata 2025-2030 stanowiącymi załącznik do uchwały Nr XII/56/25 – dalej jako „Zasady”, Wójt powołuje Społeczną Komisję Mieszkaniową w formie zarządzenia, składającą się z 3 osób powołanych spośród przedstawicieli Rady Gminy Grabowo, Pracowników Ośrodka Pomocy Społecznej i pracowników Urzędu Gminy Grabowo.

Chociaż nazwa przedmiotowej Komisji mogłaby sugerować, iż zostanie jej przypisane zadanie poddania kontroli społecznej realizowanego trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali, jednak wymienione w tym paragrafie zadania Społecznej Komisji Mieszkaniowej (lit. a-d) nie realizują kontroli społecznej.

Należy w tym miejscu wskazać na istotę wynikającą z brzmienia obowiązkowej zasady sformułowanej w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, jaką musi z woli ustawodawcy uregulować rada gminy, czyli poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, gdzie istotnym jest zagwarantowanie możliwości faktycznego i niezależnego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane wybory i decyzje.

Dodatkowo, należy wskazać, że kontrola społeczna musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego. Dlatego też scedowanie przez organ stanowiący gminy na wójta (tj. organ rozpatrujący wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania Społecznej Komisji Mieszkaniowej i ustalenia jej składu powoduje, że nie będzie zapewniona gwarancja faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w sprawowaniu kontroli. Wskazana Komisja ma bowiem sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy w zakresie trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Biorąc zatem pod uwagę, że organ wykonawczy gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym, nie można uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, rada w uchwale ma określić sposób poddawania kontroli społecznej wyłącznie tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Z powyższego wynika, że kontroli społecznej mają być poddane jedynie te czynności, które składają się na tryb postępowania. W związku z tym kontrola przybrać powinna charakter formalny, a nie merytoryczny. Kontrola takiego trybu będzie więc sprowadzała się do weryfikacji tego, czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie.

W tym miejscu należy podkreślić, że kontrola jest instrumentem prawnym nie zawierającym cech władczego oddziaływania, wkraczania w działalność podmiotów kontrolowanych w celu korygowania tej

działalności. Kontrolą jest ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z oceną stanu istniejącego, a więc zastanęgo. Kontrola jest zatem pozbawiona władczej i wiążącej ingerencji, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływania i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany.

Ponadto Rada Gminy Grabowo w § 2 ust. 3 Zasad określiła najemców, którym mogą być udzielane obniżki czynszu. Jednocześnie w ust. 4 tegoż paragrafu ustaliła, że wysokość obniżki, o której mowa w ust. 3 wynosi 20%.

Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy rada była umocowana wyłącznie do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. W powołanym postanowieniu Zasad rada ustaliła natomiast także wysokość samej obniżki czym przekroczyła posiadane upoważnienie ustawowe, a także wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego.

W odniesieniu do kwestii wysokości obniżki, zauważyć należy, że w myśl art. 7 ust. 2 ustawy, właściciele, o których mowa w ust. 1 (czyli właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego), z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4 (który dotyczy stawki czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu), mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Zgodnie zaś z art. 8 pkt 1 ustawy, jeżeli właścicielem lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

A zatem rada, regulując wysokość obniżki czynszu, wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy. Ponadto rada dokonała ingerencji w treść stosunków cywilnoprawnych. Obniżenie czynszu wynajmowanego lokalu należy do sfery wykonawczej, co oznacza, że to wójt gminy, będący organem uprawnionym do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych - w drodze umów cywilnoprawnych – pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną – czyli najemcą. Tym samym rada nie mogła określić w niniejszej uchwale wysokości obniżki czynszu.

W Rozdziale 4 Zasad, tj. *Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu*, rada podjęła próbę realizacji delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy.

W § 4 ust. 1 pkt 2 Zasad rada przyjęła: *Pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego lub socjalnego przysługuje osobom oczekującym na lokal socjalny na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu*. Organ stanowiący gminy na podstawie z art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy był obowiązany określić w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. W ocenie organu nadzoru, regulacja § 4 ust. 2 Zasad nie może stanowić kryterium wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Należy wskazać, że przepisy art. 4 ust. 2 i art. 14 ust. 1 ustawy odpowiednio wskazują, że gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 ustawy). Natomiast w art. 14 ust. 1 ustawy wskazuje, że w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu

Powyższe przepisy wskazują obowiązek gminy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej przez dostarczanie im lokali do najmu socjalnego. Regulowane przez organ stanowiący gminy w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy – kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, nie mogą odnosić się do ustawowego obowiązku gminy zapewnienia lokalu socjalnego przyznanego

na mocy wyroku sądowego. Paragraf 4 ust. 1 pkt 2 Zasad, ogranicza realizację przez gminę ustawowego obowiązku dostarczania lokali socjalnych na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy, co jest niedopuszczalne w akcie prawa miejscowego. Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radzie gminy kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy. Art. 14 ust. 1 ustawy kształtuje w sposób samodzielny i wyczerpujący zasady postępowania wobec osób, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie orzeczenia sądowego. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie. Wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecnictwem sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2368/14, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach: z dnia 13 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 296/21, z dnia 29 listopada 2023 r., sygn. akt II SA/Gl 1821/22, z dnia 21 czerwca 2023 r. sygn. akt III SA/Gl 306/23 wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi: z dnia 29 maja 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 287/14; z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18; z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 106/18, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niezależnie od powyższego organ nadzoru zwraca uwagę, że w przedmiotowej uchwale funkcjonuje pojęcie lokalu socjalnego (nazwa Rozdziału 2. I 4, § 2 ust. 2, § 4 ust. 1, § 4 ust. 1 pkt 2, oraz § 4 ust. 2 załącznika do przedmiotowej uchwały), które zostało zastąpione przez ustawodawcę pojęciem najmu socjalnego (art. 22 ustawy). Należy bowiem zwrócić uwagę, że w związku z wprowadzoną w życie w dniu 21 kwietnia 2019 r. zmianą ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756) przestało obowiązywać pojęcie „lokalu socjalnego”. Ustawodawca obecnie posługuje się pojęciem „najmu socjalnego lokalu”. Konsekwencją tej zmiany jest likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych. Zmianie uległa także treść art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, który nie zawiera już zapisu, z którego wynikał dotychczasowy podział gminnego zasobu mieszkaniowego na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego mocą ustawy do regulacji w drodze uchwały jak również wykroczenie przez wskazane wyżej regulacje poza delegację ustawową skutkuje istotnym naruszeniem prawa i stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
**Urszula Matusiewicz-Jasińska**