



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 29 lipca 2025 r.

Poz. 3195

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.227.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 25 lipca 2025 r.

Działając na podstawie 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 późn. zm.).

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr VII/143/2025 Rady Miejskiej w Nisku z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nisko oraz pomieszczeń tymczasowych.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Nisku podjęła uchwałę Nr VII/143/2025 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Nisko oraz pomieszczeń tymczasowych. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 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". Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała ta jest niezgodna z prawem.

Na podstawie 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. Z przepisu art. 21 ust. 3 wynika, że: 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.

Dodatkowo, przepis art. 21 ust. 3b ustawy stanowi, że: Rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Z treści ww. przepisów ustawy wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Z powołanej treści art. 21 ust. 3 ustawy istotne jest, aby rada gminy w zasadach wynajmowania lokali zamieściła postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, że taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną. Realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy wymaga uwzględnienia w zasadach wszystkich elementów tam wymienionych i w sposób zgodny z tym przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. 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 ustawy stanowi istotne naruszenie przepisu upoważniającego i uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności ocenianej uchwały w całości. Jak orzekł NSA w wyroku z 20 lutego 2019 r. II OSK 834/17 "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 przeprowadzonej analizy uchwały rady gminy nie wynika, aby została określona 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 wskazane w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Uchwała w tej części nie zawiera żadnej treści normatywnej, która odnosiłaby się do materii objętej ustawowym upoważnieniem. Nieuregulowanie tych zagadnień w analizowanej uchwale należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, a związane z niewyczerpaniem wszystkich elementów delegacji ustawowej. Za nietrafne należy uznać stanowisko zaprezentowane w złożonych wyjaśnieniach z dnia 12 lipca 2025 r., że zarówno pojęcie „trudne warunki materialne” jak i „niedostatek” w powiązaniu z regulacjami zawartymi w § 6 i § 9 uchwały zawierają konkretny próg dochodowy i tym samym doszło do zrealizowania delegacji ustawowej w przedmiocie określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego, a wynika to z łącznego odczytania przyjętych zapisów uchwały. Tak wprowadzone rozwiązania mogą prowadzić do zróżnicowanej wykładni przepisów poprzez wprowadzenie nieznanego ustawie pojęć. Tym samym skoro ustawodawca zobowiązał rady gmin do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego, to przyjęte w tym zakresie modyfikacje, nie mają uzasadnienia w obowiązujących przepisach. Brak jest podstaw do przyjmowania własnych definicji nieznanymi ustawodawcy a uregulowanych na okoliczność podejmowanego aktu prawa miejscowego. Skoro wykonując delegację ustawową zawartą w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie lokatorów organ stanowiący gminy powinien określić 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, to podejmowana na tej podstawie uchwała winna określać wysokość dochodu gospodarstwa domowego w sposób nie budzący żadnych wątpliwości.

Kolejno podkreślić trzeba, że wprowadzenie przez radę gminy w § 2 uchwały definicji nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego w ustawie. Wskazuje się, że zasadniczo nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej - przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" - którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie. Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. W szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę - za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprawdzie wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

Wprowadzona definicja członka wspólnoty samorządowej stanowi modyfikację znaczenia ustawowego pojęcia "wspólnoty samorządowej" wynikającego z treści art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą członkami wspólnoty samorządowej są z mocy prawa jej mieszkańcy. Ustawodawca zdefiniował zatem krąg osób tworzących wspólnotę samorządową, o której mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W uchwale podjętej w oparciu o art. 21 ust. 3 ww. ustawy organ uchwałodawczy może określić kryteria wyboru osób, którym przysługiwać będzie pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, jednakże z przepisu tego wynika, że kryteria te winny ograniczać się jedynie do oceny wysokości dochodu gospodarstwa domowego i warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Gmina, realizując przypisane jej zadanie z zakresu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, nie posiada zatem uprawnień do wprowadzenia w badanej uchwale kryterium "zamiaru stałego pobytu od co najmniej 3 lat". Stanowisko to znajduje potwierdzenie w utrwalonej linii orzeczniczej, zgodnie z którą brak jest podstaw do tego, aby przepisy gminne dyskryminowały w jakikolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości z uwagi na charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy czy też długość okresu tego zamieszkiwania (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2020 r. o sygn. akt II SA/Bk 226/20, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 lutego 2013 r. o sygn. akt IV SA/Po 1155/12). W ocenie organu nadzoru definicja członka wspólnoty samorządowej określona w § 2 pkt 5 załącznika do uchwały, narusza w sposób istotny przepisy art. 21 ust. 3 w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy i art. 1 ust. 1 u.s.g. Podejmując przedmiotową uchwałę rada w sposób nieuprawniony stworzyła własną definicję pojęcia "dochód gospodarstwa domowego". Należy zauważyć, że ustawodawca określił już co należy rozumieć pod pojęciem "dochód" w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych oraz w art. 7 ust. 5 ustawy. Nastąpiło też zmodyfikowanie definicji ustawowej gospodarstwa domowego zawartego w § 2 pkt 8 uchwały, gdzie sam ustawodawca w art. 2 pkt 9 ustawy wprowadził ustawową definicję tego pojęcia. W § 2 pkt 10 uchwały Rada zawarła odrębną definicję osoby pozostającej w trudnych warunkach materialnych w ocenie organu nadzoru organ stanowiący gminy nie jest upoważniony w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 3 ustawy do definiowania tego pojęcia jedynie na własne potrzeby i nie posiadając w tym zakresie jakiegokolwiek upoważnienia. Z treści art. 4 ust. 1 i 2 ustawy wynika krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego, do którego należą mieszkańcy gminy o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, prowadzący gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Podobne uwagi należy odnieść do definicji zawartych w § 2 pkt 11, pkt 15 -18, wprowadzone przez radę definicje przyjętych pojęć nie mieszczą się w granicach delegacji udzielonej radzie gminy w art. 21 ust. 3 ustawy, co stanowi naruszenie § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

W § 6 rada określiła z jakimi osobami można zawrzeć umowę najmu socjalnego. Przyjęte rozwiązania w tym zakresie naruszają prawo w stopniu istotnym. Mocą art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy rada została zobligowana do określenia w przedmiotowej uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny

lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu. Podkreślić należy, że wysokość dochodu stanowi jedną z podstawowych (obok niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych) przesłanek wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy oraz podstawową przesłankę uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu. Zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu uzależniona jest od wysokości dochodu gospodarstwa domowego, o czym przesądza przepis art. 23 ust. 2 ustawy ("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"). W prowadzone zapisy w § 6 uchwały nie posiadają upoważnienia ustawowego, albowiem te kwestie zostały uregulowane przez ustawodawcę w sposób kompleksowy w art. 23 cyt. ustawy i brak jest delegacji ustawowej do ich kreowania w akcie prawa miejscowego. Gdyby wolą ustawodawcy było danie takiego upoważnienia, wówczas sam by go dokonał lub wprowadził odpowiednią delegację na rzecz rady gminy w katalogu wymienionym w art. 21 ust. 3 ustawy. Podobne uwagi należy odnieść do zapisów zawartych w § 9 analizowanej uchwały, które dotyczą najmu lokalu na czas oznaczony.

Z analogicznych względów jak wyżej konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zapisów § 16 uchwały dotyczących kaucji. Dokonując oceny ich legalności trzeba mieć na względzie, że zagadnienia związane z pobieraniem kaucji zostały uregulowane w art. 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 1 Zawarcie umowy najmu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu. Kaucja nie może przekraczać dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. W art. 6 ust. 2 przewidziano przypadki, w których kaucji się nie pobiera, zaś w ust. 3 i ust. 4 uregulowano kwestie dotyczące zwrotu kaucji. Z powyższego wynika, że kaucja nie jest obligatoryjnym elementem umowy najmu lokalu mieszkalnego należącego do gminy, po drugie, jej wysokość nie może przekroczyć dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. O tym, czy zawarcie umowy będzie zależało od wpłacenia kaucji i w jakiej wysokości (w granicach wskazanych przez ustawodawcę), decydować będą strony umowy najmu, z których jedną pozostawać będzie zawsze organ wykonawczy gminy. Taki pogląd wyraził m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1002/20, podkreślając, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie upoważnia organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały wysokości kaucji zabezpieczającej. Rada miejska nie jest stroną umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tego rodzaju umowa jest zawierana między najemcą a organem wykonawczym gminy (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) jako organem gospodarującym mieniem gminy i reprezentującym gminę w świetle art. 30 i art. 31 u.s.g. Wyłącznie te podmioty jako strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu kwestię kaucji zabezpieczającej.

W świetle powyższego należy uznać, że analizowana uchwała została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, co rodzi konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Renata Piśla**

**Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru**