



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 28 maja 2025 r.

Poz. 2804



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.131.2025

Lublin, dnia 26 maja 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/83/2025 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Rejowiec Fabryczny.

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/83/2025 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny z dnia 25 kwietnia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Rejowiec Fabryczny.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/83/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 kwietnia 2025 r.

Działając na podstawie m.in. 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), Rada Gminy Rejowiec Fabryczny uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Rejowiec Fabryczny.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

Gmina, na zasadach i w wypadkach 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).

Stosownie do przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada gminy uchwala 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.

Konkretyzacja elementów uchwały następuje w art. 21 ust. 3 tej ustawy, który stanowi, że uchwalane przez Radę Gminy zasady powinny określać w szczególności:

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w 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.
- 7) (uchylony).

Z treści powyższego przepisu należy wyprowadzić wniosek, że ustawodawca wskazał elementy, które są niezbędne w uchwale regulującej zasady wynajmowania lokali. Wynika to z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. O ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść podejmowanej uchwały, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, że uchwalane zasady wynajmowania lokali obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

Na tle powyższego, dokonując kontroli zgodności z prawem uchwały Nr XIII/83/2025 Rady Gminy Rejowiec Fabryczny, uznać należy, iż nie wypełnia ona upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przyjęta przez Radę uchwała nie określa bowiem warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (art. 21 ust. 3 pkt 6a).

Powyższego uchybienia nie sanują zapisy rozdziału 8 załącznika do uchwały, w którym przyjęto, że *lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy wskazywane dla osób niepełnosprawnych powinny być dostosowane pod względem technicznym do indywidualnych potrzeb wnioskodawców w zakresie:*

- 1) *położenia lokalu w budynku,*
- 2) *wyposażenia lokalu w urządzenia techniczne ułatwiające korzystanie z lokalu (§12).*

Należy podkreślić, iż to Rada Gminy została upoważniona przez ustawodawcę do określenia warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności.

W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 22 marca 2018 r. (Dz. U. z 2018r. poz. 756) zmieniającej ustawę o ochronie praw lokatorów (...) z dniem 21 kwietnia 2019 r. wskazano, że: „Dodanie pkt 6a w art. 21 ust. 3 ustawy ma na celu wprowadzenie do ustawy przepisu obligującego gminę do uregulowania w uchwalach w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Obecnie ustawa nie przewiduje dodatkowych wymogów uwzględniających potrzeby osób niepełnosprawnych. Tym samym bez względu na orzeczony stopień niepełnosprawności i rzeczywiste potrzeby wynikające ze stanu zdrowia, osoby te mogą liczyć tylko na lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, spełniający przy tym normę powierzchniową. W praktyce osobom z niepełnosprawnościami proponowane są często lokale, w których nie mogą one realizować uzasadnionych potrzeb życiowych, w tym zwłaszcza zdrowotnych. Nie tylko nie mogą się rehabilitować w mieszkaniu ze względu choćby na brak miejsca ku temu, ale także nie mogą swobodnie

przemieszczać się w takim mieszkaniu albo mają znaczne trudności z jego opuszczeniem, gdy lokal nie jest usytuowany na parterze, a w budynku brakuje windy bądź innego urządzenia, które umożliwiałoby samodzielne opuszczenie budynku.”.

Uchwała podejmowana na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) winna zatem jednoznacznie określać warunki, jakie musi spełniać lokal przeznaczony dla osób niepełnosprawnych. Do Rady należy określenie położenia takiego lokalu w budynku, wskazanie niezbędnej infrastruktury i koniecznego wyposażenia.

Tymczasem z postanowień rozdziału 8 załącznika do przedmiotowej uchwały wynika, że kwestie te Rada pozostawiła do uznania organu wykonawczego.

Pominięcie uregulowania powyższych kwestii w treści uchwały powoduje, że nie wypełnia ona upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy o ochronie praw lokatorów (...), co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wskazać należy także, że stosownie do art. 21 ust. 3 powołanej ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny, poza określeniem wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny, określać także wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego rodzaju.

W § 6 ust. 1 pkt 4 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Rejowiec Fabryczny przyjęła że *pierwszeństwo do najmu socjalnego lokalu mają osoby spełniające kryteria § 3 ust. 1 pkt 2, wobec których sąd orzekł o uprawnieniu do socjalnego najmu lokalu.*

W ocenie organu nadzoru regulacja ta wykracza poza upoważnienie ustawowe, określone w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Przepisy tej ustawy nie dają podstaw do ustalenia takiego pierwszeństwa zawarcia umowy najmu socjalnego.

Jak stanowi art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) 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.

Materia dotycząca możliwości zawarcia umowy najmu socjalnego z osobą upoważnioną do tego na mocy wyroku sądu, stanowi materię uregulowaną w ustawie i leży poza kompetencją uchwałodawczą rady gminy. W sytuacji, gdy nie istnieją regulacje wskazujące, aby osoby eksmitowane, z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo. Kompetencja rady gminy 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 ustawy. Ten ostatni przepis ma bowiem w stosunku do art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy charakter przepisu szczególnego, wyłączającego stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku sądu. To sąd w prawomocnym orzeczeniu oznacza krąg podmiotów uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego na tej podstawie.

Powoływanie się przez Gminy na obowiązek wykonywania prawomocnych orzeczeń sądowych, wynikających z 776 k.p.c. i 356 § 1 k.p.c., oznacza, że Gmina ma obowiązek wynikający z art 14 ust. 1 ustawy, zapewnienia lokalu socjalnego osobie, której lokal socjalny został przyznany na podstawie orzeczenia sądowego. Nie oznacza to jednak, że Gmina może przyznać pierwszeństwo dla tych osób w wynajmowaniu lokali socjalnych w ramach kompetencji wynikających z ustawy. (por. m. in. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 315/22).

Z kolei w § 6 ust. 1 pkt 6 i 7 załącznika do uchwały przyjęto, że *pierwszeństwo do najmu socjalnego lokalu mają osoby spełniające kryteria § 3 ust. 1 pkt 2, które są osobami bezdomnymi, a ostatnim miejscem*

zameldowania tych osób na pobyt stały był teren Gminy Rejowiec Fabryczny (pkt 6), opuszczają domy dziecka lub rodziny zastępcze, a ich ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały była Gmina Rejowiec Fabryczny (pkt 7).

Regulacje powyższe wprowadzają ograniczenie, zgodnie z którym pierwszeństwo przy zawarciu najmu socjalnego mają osoby, które są osobami bezdomnymi oraz opuszczają domy dziecka lub rodziny zastępcze, jednakże tylko jeśli ich ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały była Gmina Rejowiec Fabryczny. Tymczasem krąg osób uprawnionych do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy został określony w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy. Przepis ten wskazuje jednoznacznie, że należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej posiadający niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i jednocześnie spełniający kryterium dochodowe określone w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 kwietnia 2006r., sygn. akt II SA/Go 5/06).

Wykonanie upoważnienia ustawowego do uchwalenia zasad wynajmowania lokali nie oznacza, że Rada może modyfikować przepisy bezwzględnie obowiązujące poprzez zawężenie kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z zasobu gminy, jedynie do osób których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały była Gmina Rejowiec Fabryczny. Ponieważ krąg podmiotów uprawnionych został przez ustawodawcę określony w przepisie art. 4 ustawy, wszelkie jego ograniczenia w istotny sposób naruszają prawo i konstytucyjną zasadę równości. Wszyscy członkowie wspólnoty gminnej, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, niezbędne do wynajęcia lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, winni mieć równe szanse na czynienie starań o uzyskanie takiego lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa (por. wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 128/13).

W myśl § 9 załącznika do uchwały najem lokali mieszkaniowego zasobu gminy może być dokonywany na rzecz osób pełnoletnich z co najmniej 5 letnim okresem stałego, nieprzerwanego i potwierdzonego zamieszkiwania na terenie gminy Rejowiec Fabryczny.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów [...] jak to już wskazano wyżej, tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.

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 ustawy o ochronie praw lokatorów. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z kolei z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy nie mający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 6 maja 2022r. sygn. akt III SA/Gl 315/22 wskazuje, że: *"w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że brak jest podstaw, aby przepisy gminne dyskryminowały w jakichkolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu i charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2006 r., II SA/Go 5/06, LEX nr 322213 wyrok NSA z 8 czerwca 2002 r., II SA/Ka 269/02, LEX nr 162291; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z 23 lutego 2011 r. II SA/Go 1/11, CBOSA)".*

Ustawodawca w art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określił, kto jest członkiem wspólnoty samorządowej. Mieszkańcami gminy będą zatem zarówno osoby zamieszkujące i zameldowane na jej terenie na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane, ale przebywające w danej miejscowości na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu. Tak rozumianym swoim mieszkańcom gmina obowiązana jest tworzyć warunki umożliwiające zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych.

Tymczasem Rada Gminy wprowadziła warunek stałego, nieprzerwanego i potwierdzonego zamieszkiwania na terenie gminy przez co najmniej 5 lat.

Dla uznania danej osoby za mieszkańca gminy nie ma znaczenia czas zamieszkiwania w gminie. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. sygn. akt OSK 883/04, mieszkaniec, to człowiek stale gdzieś mieszkający, lokator, obywatel. Mieszkańcami gminy będą zatem

zarówno osoby zamieszkujące i zameldowane na jej terenie na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane, ale przebywające w danej miejscowości na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu.

Gmina obowiązana jest na mocy art. 4 ustawy tworzyć warunki umożliwiające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty samorządowej, czyli jej mieszkańców.

Rada nie ma zatem uprawnień do dokonywania regulacji dotyczących minimalnego okresu zamieszkiwania, ograniczając tym samym krąg podmiotów, do których adresowane są działania gminy. Jego zastosowanie w odniesieniu do realizowanych przez gminę zadań narusza przepisy ustrojowe zawarte w art. 1 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 4 ust. 1 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Stanowi to również naruszenie przepisu kompetencyjnego z art. 21 ust. 3 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z treścią § 10 ust. 1 załącznika do uchwały wnioski o najem lokali z mieszkaniowego zasobu gminy udokumentowane co do kryterium dochodu przyjmuje Wójt Gminy Rejowiec Fabryczny.

W § 10 ust. 2 wskazano, że *dokumenty potwierdzające dochód brutto wszystkich członków gospodarstwa domowego zamierzających zamieszkiwać wspólnie w lokalu, wnioskodawca składa za okres 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku.*

W ocenie organu nadzoru regulacja ta pozostaje w sprzeczności z art. 21b ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z art. 21b ust. 1 ustawy osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. W deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczeniu o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego uwzględnia się osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania tych dokumentów.

W art. 21b ust. 1a ustawa stanowi zaś, że w razie wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, o której mowa w ust. 1, gmina może wezwać osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy do udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w tej deklaracji, w tym zaświadczenia naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz innych członków jej gospodarstwa domowego, wyznaczając termin nie krótszy niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania.

Przytoczony przepis wprowadza dla osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy obowiązek - na żądanie gminy – udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w tej deklaracji, w tym zaświadczenia naczelnika właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz innych członków jej gospodarstwa domowego.

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy nie jest władna odmiennie niż jak to wynika z art. 21b ust. 1 i 1a ustawy, kształtować obowiązek złożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego.

Zgodnie z powyższymi przepisami ustawy dopiero w sytuacji powzięcia wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, gmina może wezwać osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy do udostępnienia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wykazanych w tej deklaracji.

Tym samym brak jest podstaw prawnych do nałożenia na osobę ubiegającą się o najem lokalu, już na etapie składania wniosków, obowiązku dołączenia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wskazanych w deklaracji.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/83/2025 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Rejowiec Fabryczny
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Rejowiec Fabryczny