



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 16 czerwca 2025 r.

Poz. 3050



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.160.2025

Lublin, dnia 13 czerwca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XI/91/2025 Rady Gminy Bełżec z dnia 29 maja 2025 r.
w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Bełżec**

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI/91/2025 Rady Gminy Bełżec z dnia 29 maja 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Bełżec.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XI/91/2025 Rady Gminy Bełżec została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 czerwca 2025 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie 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, ze zm.). Rada Gminy Bełżec uchwaliła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Bełżec, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

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)*.

Analiza treści powyższego przepisu prowadzi do stwierdzenia, 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, iż 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 XI/91/2025 Rady Gminy Bełzec, 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 ww. ustawy).

Powyższego uchybienia nie sanują zapisy rozdziału 8 załącznika do uchwały, w których przyjęto, że *lokal proponowany osobie niepełnosprawnej powinien uwzględniać rzeczywiste potrzeby wynikające z rodzaju niepełnosprawności, a w szczególności pod względem położenia lokalu oraz wyposażenia w elementy architektoniczne pozwalające na korzystanie z lokalu (§12 ust. 1); lokal niespełniający wyżej wymienionych wymogów może być wynajęty osobie niepełnosprawnej pod warunkiem, że zaakceptuje propozycję najmu takiego lokalu (§ 12 ust. 2).*

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 nin. ustawę 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 uchwałach 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, wskazania niezbędnej infrastruktury i koniecznego wyposażenia.

Tymczasem z postanowień rozdziału 8 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.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest także wadami prawnymi innego rodzaju.

Zgodnie z § 5 ust. 5 załącznika do uchwały *stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy*.

Kwestia wysokości stawki czynszu najmu socjalnego lokalu została uregulowana w art. 23 ust. 4 ustawy. Rada Gminy nie jest upoważniona do powtarzania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W orzecnictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por.m.in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).”.

Jak stanowi § 7 ust. 1 załącznika do uchwały, pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy na czas nieoznaczony i najmu lokalu socjalnego przysługuje osobom, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, osiągają niskie dochody i są osobami spełniającymi co najmniej jedno z poniższych kryteriów: (...) *znajdują się w szczególnie trudnych warunkach bytowych lub zdrowotnych* (pkt 5).

W przytoczonej regulacji Rada posłużyła się sformułowaniem: „szczególnie trudne warunki bytowe lub zdrowotne”. Tym samym uchwała formułuje dyrektywę o niejasnej treści poprzez odwołanie się do kategorii ocenianych niejednoznacznie. W konsekwencji taka regulacja wprowadza uznanie organu stosującego uchwałę, który będzie decydował, czy w konkretnym przypadku zachodzą „szczególne trudne warunki” uzasadniające przyznanie pierwszeństwa.

Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób trudny do odczytania stanowi istotne naruszenie prawa (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 13 września 2007 r., sygn. akt II SA Op 350/07).

Jako akt prawa miejscowego uchwała powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić ten sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94, OwSS 1996/3/91) uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XI/91/2025 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 Bełzec
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Bełzec