



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 30 grudnia 2025 r.

Poz. 6102

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.429.2025.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, 1436),

#### **stwierdzam nieważność**

- §10 ust. 2,
- §13 ust. 2 pkt 2,
- §20 ust. 1 pkt 1, w zakresie wyrazów: „*należą do kręgu osób wymienionych w art. 691 Kodeksu cywilnego*”,
- §38 pkt 2

Załącznika nr 1 do uchwały Nr IX/XXII/206/25 Rady Miasta Wałcz z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie *zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Wałcz oraz pomieszczeń tymczasowych*.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 25 listopada 2025 r. Rada Miasta Wałcz podjęła uchwałę Nr IX/XXII/206/25 w sprawie *zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Wałcz oraz pomieszczeń tymczasowych*.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 3 grudnia 2025 r.

Materialnoprawną podstawę badanego aktu stanowi art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>1)</sup>, który przyznaje radzie gminy kompetencję do uchwalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasad i kryteriów wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Przepis art. 21 ust. 3 ww. ustawy stanowi natomiast, że *zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:*

- 1) *wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca 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;*

---

<sup>1)</sup> Ustawa 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).

- 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).

Wobec brzmienia cyt. regulacji nie budzi wątpliwości uprawnienie rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie określenia zasad wynajmowania lokali mieszkalnych należących do zasobu gminy. Co trzeba mieć na względzie, uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego, co oznacza, że musi ona odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>2)</sup>, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Uwzględniając hierarchiczność źródeł prawa akty tego typu mają charakter zależny od źródeł prawa wyższego rzędu, czego konsekwencją jest stanowisko, że nie mogą normować materii uregulowanych aktami wyższego rzędu ani wykraczać poza granice delegacji ustawowej. Co oczywiste, normy zawarte w akcie prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami zawartymi w ustawach.

Przechodząc do oceny legalności uchwały Nr IX/XXII/206/25, stwierdzić należy, że Rada Miasta Wałcz uregulowała w nim wszystkie zagadnienia wymienione w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jednakże w części dokonała tego w sposób wadliwy.

I tak, w §10 Załącznika nr 1 do uchwały Nr IX/XXII/206/25 Rada Miasta określiła wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony, wskazując jednocześnie, że *W uzasadnionych przypadkach wysokość dochodu, o którym mowa w ust. 1, może być zwiększona o 20% w gospodarstwie domowym, przy czym maksymalny dochód wnioskodawcy nie może przekraczać 250% najniższej emerytury (ust. 2).*

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zobowiązuje gminę posiadającą mieszkaniowy zasób do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców konkretnej gminy. W ten sposób ustawa zakreśla krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń – w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy, którzy mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzą gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie, ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, tj. wskazania maksymalnej granicy osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu, z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. Podobnie w przypadku najmu lokalu socjalnego prawodawca stanowi, że umowa najmu tego rodzaju lokalu zawierana jest 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 (art. 23 ust. 2 ww. ustawy).

Rada Miasta, wprowadzając treść §10 ust. 2 Załącznika nr 1 do uchwały, posłużyła się pojęciem niedookreślonym: „w uzasadnionych przypadkach”, nie definiując go, pozostawiając zupełną swobodę w interpretowaniu tego pojęcia organowi wykonawczemu. W konsekwencji, mogłoby to po pierwsze wywołać niepewność osób ubiegających się o lokal z zasobu mieszkaniowego co do ich sytuacji prawnej, po drugie prowadzić do różnicowania tej samej kategorii podmiotów uprawnionych do uzyskania lokalu z zasobu gminy.

<sup>2)</sup>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Tymczasem, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08 *zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu.*

Z podobnych względów, za niezgodne z prawem uznać należy także, przepisy §38 pkt 2 Załącznika nr 1 do uchwały Nr IX/XXII/206/25, w którym Rada Miasta wskazała, że *w przypadkach związanych z wykonywaniem pracy szczególnie ważnej dla Miasta lub innej sytuacji podyktowanej uzasadnionym interesem Miasta - zgodę na wynajęcie lokalu mieszkalnego na czas oznaczony lub nieoznaczony wydaje Burmistrz po zasięgnięciu opinii Rady Miasta.*

Rada Miasta wprowadziła tym samym nieostre i niejednoznaczne warunki, które uprawniają do pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu, umożliwiając Burmistrzowi stosowanie niewymiernych kryteriów podczas stosowania uchwały. Zapis „*w przypadkach związanych z wykonywaniem pracy szczególnie ważnej dla Miasta lub innej sytuacji podyktowanej uzasadnionym interesem Miasta*” pozwala organowi wykonawczemu Miasta Wałcz na wprowadzenie innych nieokreślonych kryteriów.

Przepis art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy stanowi, że rada gminy uchwała „*kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego*”. Przepis ten zawiera delegację ustawową nakładającą na gminę obowiązek ustalenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego. Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2013 r, sygn. akt IV SA/Wr 647/13, *kryterium - to miernik służący za podstawę, kanon wyboru naczelnych wartości, cecha ze względu, na którą dokonujemy podziału, klasyfikacji, środek rozróżnienia. Ustawodawca przyznając gminie prawo ustalenia kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, dał gminie prawo dokonania oceny kandydatów na podstawie przyjętych wcześniej środków rozróżnienia, co oznacza, że dał także prawo do ustanowienia takich cech ze względu, na które podział będzie dokonany. Tymczasem uchwała poprzez zapis § 6 pkt 8, nie różnicuje według jasno określonych kryteriów kategorii podmiotów uprawnionych do uzyskania mieszkania z zasobów gminy w pierwszej kolejności.*

Jak podkreślił Sąd w ww. wyroku *przepisy aktów prawnych powinny być tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby ich adresaci nie mieli wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis. § 6 pkt 8 uchwały zawierający określenie "w wyjątkowych przypadkach podyktowanych interesem gminy" nie spełnia zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcie użyte w § 6 pkt 8 uchwały jest określeniem ogólnym. Nie jest możliwe na jego podstawie stwierdzenie, spełnienie jakich kryteriów (w odniesieniu do sformułowania "w wyjątkowych przypadkach podyktowanych interesem gminy") będzie uprawniało do otrzymania lokalu w najem na czas nieoznaczony.*

Za nieprawidłowy uznać trzeba również przepis §13 ust. 2 pkt 2 Załącznika nr 1 do uchwały, zgodnie z którym: *Wniosek o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony powinien zawierać w szczególności dane eksploatacyjne lokalu, w którym zamieszkuje wnioskodawca potwierdzone przez właściciela, zarządcę lub administratora.*

Nie budzi wątpliwości, że osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy winna złożyć stosowny w tej sprawie wniosek, co pośrednio wynika z przepisów ww. ustawy (m.in. art. 21 ust. 3 ustawy). W myśl art. 21b ust. 1 zd. pierwsze ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkaniowego należącego do gminy, jest zobowiązana złożyć deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. Zgodnie z art. 21b ust. 2 i ust. 3 ustawy odpowiednio *deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie z wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2133). Natomiast, oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie z wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 15 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*. O tym, jakie informacje wnioskodawca winien zawrzeć w deklaracji o dochodach oraz oświadczeniu o stanie majątkowym,

rozstrzygają zatem przepisy wykonawcze do ustawy o dodatkach mieszkaniowych<sup>3)</sup>. W przypadku deklaracji – zgodnie ze wzorem ustalonym przez radę gminy na podstawie art. 7 ust. 1e ustawy o dodatkach mieszkaniowych. Co ważne, ustawodawca wymaga w art. 7 ust. 1d, by deklaracja zawierała następujące informacje: dane osobowe wnioskodawcy: imię i nazwisko, adres zamieszkania, datę urodzenia, miejsce pracy lub nauki i źródła dochodu oraz jego wysokość; dane osobowe osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego: imię i nazwisko, datę urodzenia, stopień pokrewieństwa z wnioskodawcą, miejsce pracy lub nauki i źródła dochodów oraz ich wysokość; informację o sumie dochodów członków gospodarstwa domowego; informację o wysokości średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego. Wzór oświadczenia o stanie majątkowym określa natomiast rozporządzenie w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu<sup>4)</sup> oraz ustawa o dodatkach mieszkaniowych.

Co ważne, ww. dokumenty, a zatem deklarację o dochodach oraz oświadczenie o stanie majątkowym składa się – o czym wprost stanowi art. 21b ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Z unormowań ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wynikają dalsze uprawnienia gminy, o ile wystąpią wątpliwości co do wiarygodności danych zawartych w deklaracji o dochodach oraz oświadczeniu o stanie majątkowym. I tak, gmina może: wezwać wnioskodawcę 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 (art. 21b ust. 1a), przetwarzać dane osobowe i informacje dotyczące wnioskodawcy pozyskane w toku innych postępowań prowadzonych przez gminę lub jej jednostki organizacyjne (art. 21b ust. 1b), przeprowadzić również wywiad środowiskowy u wnioskodawcy (art. 21b ust. 1c).

O tym zatem, jakie informacje i w jakiej formie przedstawia osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego rozstrzyga ustawodawca, jak również czego może domagać się od takiej osoby gmina w przypadku powzięcia wątpliwości co do wiarygodności danych, które przekazywane są gminie pod rygorem odpowiedzialności karnej. Rada gminy nie może zatem przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań w tym zakresie modyfikować.

Dalej, w §20 ust. 1 pkt 1 Załącznika nr 1 do uchwały Rada Miasta Wałcz, określając zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpili po śmierci najemcy postanowiła, że *wynajmujący może wyrazić zgodę na nawiązanie najmu lokalu z pominięciem zasad, o których mowa w § 17 ust. 1 i § 25 ust. 1, z osobami, które:*

- 1) *pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę, należą do kręgu osób wymienionych w art. 691 Kodeksu cywilnego, zamieszkiwały wspólnie z najemcą przez co najmniej 5 lat poprzedzających dzień opuszczenia lokalu przez najemcę, nie posiadają tytułu prawnego do żadnego lokalu mieszkalnego położonego na terenie Miasta lub miejscowości pobliskiej, z najemcą została rozwiązana umowa najmu, lokal nie jest obciążony zaległościami z tytułu czynszu najmu i opłat niezależnych; te same warunki powinna spełniać osoba wskazana przez najemcę, który zamierza lokal opuścić i zwróci się z prośbą o wyrażenie zgody na rozwiązanie z nim umowy najmu i przyznanie tytułu prawnego do lokalu osobie przez niego wskazanej.*

Wyjaśnić należy, że zgodnie z art. 691 §1 Kodeksu cywilnego *w razie śmierci najemcy lokalu mieszkalnego w stosunek najmu lokalu wstępują: małżonek niebędący współnajemcą lokalu, dzieci najemcy i jego współmałżonka, inne osoby, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, oraz osoba, która pozostawała faktycznie we wspólnym pożyciu z najemcą.* W myśl natomiast §2 powyższego przepisu *osoby wymienione w § 1 wstępują w stosunek najmu lokalu mieszkalnego, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci.*

Co do zasady więc, osoby wymienione w cyt. wyżej przepisie z mocy ustawy wstępują w stosunek najmu lokalu po śmierci najemcy, jeżeli stale zamieszkiwały z najemcą w tym lokalu do chwili jego śmierci.

<sup>3)</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1335).

<sup>4)</sup> Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu (Dz. U. poz. 589)

Natomiast, Rada Miasta Wałcz w kwestionowanych wyżej przepisach uchwały uregulowała sytuację, w której wskazała osoby wstępujące w stosunek najmu w razie śmierci najemcy oraz dodatkowo uczyniła to z naruszeniem cyt. wyżej art. 691 § 1 Kodeksu cywilnego. Na mocy art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Rada Miasta Wałcz zobowiązana była do określenia zasad postępowania w stosunku do osób, które nie wstąpiły w stosunek najmu lokalu, natomiast nie była uprawniona do uregulowania sytuacji odwrotnej, tj. wskazania osób, które są uprawnione do wstąpienia w stosunek najmu lokalu w razie śmierci najemcy, co więcej czyniąc to odmiennie niż określił ustawodawca w powołanym przepisie Kodeksu cywilnego.

Na marginesie, organ nadzoru wskazuje również, że w §20 ust. 1 Załącznika nr 1 do uchwały Nr IX/XXII/206/25 Rada Miasta Wałcz odwołała się do treści §25 **ust. 1** Załącznika nr 1 do tego aktu, tj.: do jednostki redakcyjnej, która nie istnieje. Przepis §25 Załącznika nr 1 do uchwały Nr IX/XXII/206/25 nie zawiera ustępów, ani też dalszych wyliczeń.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały Nr IX/XXII/206/25 Rady Miasta Wałcz z dnia 25 listopada 2025 r. w *sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Wałcz oraz pomieszczeń tymczasowych*, w części wskazanej na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, jest konieczne i w pełni uzasadnione

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Bartosz Brożyński**  
I Wicewojewoda Zachodniopomorski