



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 grudnia 2025 r.

Poz. 9487

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.267.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 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)

orzekam

nieważność § 14 ust. 2 pkt 3 oraz § 21 ust. 9 uchwały nr XXVI/188/2025 Rady Miejskiej w Krotoszynie z dnia 30 października 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Krotoszyn - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 października 2025 r. Rada Miejska w Krotoszynie podjęła uchwałę nr XXVI/188/2025 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta i Gminy Krotoszyn, zwaną dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz 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)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 5 listopada 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały 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), zwanej dalej "ustawą", "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 kolei w myśl art. 21 ust. 3 ustawy: "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".

Z powyższego przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania "w szczególności", nie oznacza pełnej dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.).

Rada Miejska w Krotoszynie w § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały postanowiła, że: "Pierwszeństwo do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługuje według następującej kolejności: (...), osobom zobowiązanym prawomocnym wyrokiem sądu do opróżnienia dotychczas zajmowanego lokalu i którym sąd przyznał uprawnienie do lokalu socjalnego lub najmu socjalnego lokalu".

W ocenie organu nadzoru, powyższy przepis § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały został podjęty przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3 w związku z art. 14 ustawy.

Wyjaśnić należy, że kwestia orzekania przez sąd o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu została unormowana w art. 14 ustawy. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, o takim uprawnieniu (albo o jego braku) sąd orzeka w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, przy czym obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Jednocześnie w dalszych regulacjach art. 14 ustawy wskazano przesłanki, które winien uwzględnić sąd, orzekając w przedmiocie omawianego uprawnienia. Wskazać tu należy w szczególności na ust. 3, w myśl którego: "Sąd, badając z urzędu, czy zachodzą przesłanki zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, orzeka o uprawnieniu osób, o których mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną". Z kolei w ust. 4, w pkt 1-6, sformułowano katalog osób, względem których sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, "chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie". Nadmienić należy, że katalog ten wymienia m.in. "osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały" (pkt 6), niemniej jednak jest on znacznie szerszy i obejmuje także kobiety w ciąży, małoletnich, osoby niepełnosprawne lub ubezwłasnowolnione wraz z osobami sprawującymi na nimi opiekę, obłożnie chorych, emerytów i rencistów, czy też osoby posiadające status bezrobotnego. To zatem sam ustawodawca określił przesłanki, jakimi winien kierować się sąd orzekający w przedmiocie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęty jest pogląd, że kreowane przez gminę w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, nie mogą zawężyć granic ustawowego obowiązku wynikającego z ww. art. 14 tej ustawy. 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 czerwca 2020 r., III SA/Łd 346/20). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r., IV SA/Po 1133/12 wskazał, że: "Za sprzeczny z postanowieniami ustawy uznać należy również § 7 określający zasady pierwszeństwa w uzyskaniu lokalu socjalnego z uwagi na legitymowanie się wyrokiem eksmisyjnym".

Wobec powyższego należy uznać, że § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3 w związku z art. 14 ustawy.

W § 21 ust. 9 uchwały Rada Miejska w Krotoszynie postanowiła, że: "W przypadku dokonania dobrowolnej zamiany pomiędzy najemcami lokali mieszkalnych, najemcy przeprowadzają remont lokali związanych z zamianą na koszt własny, bez możliwości dochodzenia od gminy Krotoszyn zwrotu poniesionych nakładów".

Organ nadzoru wskazuje, że w przepisach art. 6a - 6f ustawy ustawodawca określił obowiązki wynajmującego (art. 6a) i najemcy (art. 6b), w tym związane z utrzymywaniem i naprawą lokalu, jak również naprawą i konserwacją poszczególnych elementów wyposażenia lokalu i pomieszczeń przynależnych. Zasadą jest, że na najemcy ciąży obowiązek naprawy i konserwacji elementów wyposażenia wymienionych enumeratywnie w art. 6b ust. 2 ustawy. Z kolei wynajmujący jest obowiązany m.in. do zapewnienia sprawnego działania istniejących instalacji i urządzeń związanych z budynkiem umożliwiającących najemcy korzystanie z wody, paliw gazowych i ciekłych, ciepła, energii elektrycznej, dźwigów osobowych oraz innych instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie lokalu i budynku określone odrębnymi przepisami (art. 6a ust. 1 ustawy). W razie oddania w najem lokalu opróżnionego przez dotychczasowego najemcę, wynajmujący jest obowiązany wymienić zużyte elementy wyposażenia lokalu (art. 6a ust. 2 ustawy). Do obowiązków wynajmującego należy też dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy (art. 6a ust. 3 pkt 3 ustawy). Stosownie do treści art. 6c ustawy, przed wydaniem lokalu najemcy strony sporządzają protokół, w którym określają stan techniczny i stopień zużycia znajdujących się w nim instalacji i urządzeń. Protokół stanowi podstawę rozliczeń przy zwrocie lokalu. Zgodnie z art. 6d ustawy najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu. Prawa i obowiązki stron po zakończeniu najmu wskazane zostały w art. 6e ustawy, przy czym ustawodawca wprowadził też stosowne reguły dotyczące rozliczeń. Jak stanowi art. 6e ust. 1 ustawy, po zakończeniu najmu i opróżnieniu lokalu najemca jest obowiązany odnowić lokal i dokonać w nim obciążających go napraw, a także zwrócić wynajmującemu równowartość zużytych elementów wyposażenia technicznego, wymienionych w art. 6b ust. 2 pkt 4, które znajdowały się w lokalu w chwili wydania go najemcy. Jeżeli najemca w okresie najmu dokonał wymiany niektórych elementów tego wyposażenia, przysługuje mu zwrot kwoty odpowiadającej różnicy ich wartości między stanem istniejącym w dniu objęcia lokalu oraz w dniu jego opróżnienia. Należne kwoty oblicza się według cen obowiązujących w dniu rozliczenia. Z kolei w art. 6e ust. 2 ustawy przyjęto zasadę, że wynajmujący może żądać usunięcia ulepszeń wprowadzonych przez najemcę z naruszeniem art. 6d i przywrócenia stanu poprzedniego, jeżeli nie naruszy to substancji lokalu, albo ulepszenia zatrzymać za zwrotem ich wartości uwzględniającej stopień zużycia według stanu na dzień opróżnienia lokalu. Z przepisu art. 6f ustawy wynika, że jedynie w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e ustawy.

W ocenie organu nadzoru, z powołanych przepisów ustawy wynika, jakie obowiązki w zakresie napraw i konserwacji obciążają wynajmującego i najemcę, także po zakończeniu najmu, i na jakich zasadach należy je rozliczać. Przepisy te w odniesieniu do najmu lokali z mieszkaniowego zasobu gminy są bezwzględnie obowiązujące (art. 6f ustawy, a contrario). Skoro wskazanych w art. 6a-6e praw i obowiązków nie mogą w sposób odmienny ustalić nawet strony w umowie najmu, to tym bardziej kompetencji do kształtowania przepisów w tym zakresie nie sposób przypisać radzie gminy jako prawodawcy miejscowemu.

W świetle powyższego należy uznać, że kwestionowany przepis § 21 ust. 9 uchwały został podjęty z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy, a jednocześnie z istotnym naruszeniem art. 6a-6f ustawy.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Krotoszynie

Burmistrz Krotoszyna