



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 2 kwietnia 2025 r.

Poz. 3016

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.62.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

orzekam

nieważność § 10 ust. 2 w zakresie zwrotu: „wszystkich osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkiwania”, § 10 ust. 5 zdanie drugie oraz § 10 ust. 6 uchwały nr X/78/2025 Rady Gminy Chodzież z dnia 21 lutego 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Chodzież oraz tymczasowych pomieszczeń - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 21 lutego 2025 r. Rada Gminy Chodzież podjęła uchwałę nr X/78/2025 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Chodzież oraz tymczasowych pomieszczeń, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art.18 ust.2 pkt 15, art.40 ust 1 i 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) oraz 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 26 lutego 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.

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 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 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11).

W rozdziale 8. uchwały, zatytułowanym „Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej”, rada zawarła przepis § 10 obejmujący m.in. następujące regulacje: „Wniosek o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego lub najmu socjalnego lokalu należy złożyć na druku ustalonym zarządzeniem Wójta Gminy Chodzież” (ust. 1), „Do wniosku wnioskodawca dołącza dokumenty zawierające dane dotyczące sytuacji mieszkaniowej, dochodowej oraz majątkowej wszystkich osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkiwania” (ust. 2), „Wnioski, o których mowa w ust. 1 weryfikowane są przez pracownika ds. organów gminy, zdrowia i gospodarki mieszkaniowej, pod względem kompletności dokumentów oraz spełnienia kryteriów uprawniających do uzyskania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy określonych niniejszą uchwałą, w terminie miesiąca od dnia złożenia kompletnego wniosku” (ust. 3), „W przypadku złożenia wniosku, który nie spełnia wymogów formalnych, wzywa się wnioskodawcę do jego uzupełnienia w terminie 14 dni od daty doręczenia wezwania wraz z pouczeniem, że nieusunięcie braków w wyznaczonym terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania” (ust. 4), „Podstawą rozpatrzenia sprawy jest złożony wniosek wraz z pełną dokumentacją. W przypadku wątpliwości co do wiarygodności danych zawartych we wniosku przeprowadzana jest wizja lokalowa w miejscu zamieszkiwania wnioskodawcy” (ust. 5), „Złożenie przez wnioskodawcę deklaracji lub oświadczeń zawierających nieprawdziwe dane lub zatajenie danych dotyczących sytuacji mieszkaniowej i dochodowej w wymaganym zakresie, a niezbędnych do rozpatrzenia wniosku, skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia” (ust. 6), „O sposobie rozpatrzenia wniosku wnioskodawca informowany jest w formie pisemnej” (ust. 7).

Nie budzi wątpliwości, że osoba ubiegająca się o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy winna złożyć stosowny w tej sprawie wniosek, co pośrednio wynika z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, upoważniającego radę gminy do określenia w przedmiotowej uchwale „trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej”.

Na poziomie ustawowym nie zawarto unormowań dotyczących wniosku o najem lokali. Ustawodawca normuje natomiast kwestie dotyczące innych dokumentów, które zobowiązana jest złożyć osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.

W myśl 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”.

Ustawodawca w art. 21b ust. 2 ustawy postanowił, że: „W sprawach dotyczących wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2021 oraz z 2022 r. poz. 1561 i 2456) dotyczące deklarowania dochodów przy ustalaniu wysokości dodatków mieszkaniowych”. Na marginesie należy dodać, że powołana ustawa o dodatkach mieszkaniowych wskazuje, jakie dane powinna zawierać przedmiotowa deklaracja (art. 7 ust. 1d), jak również upoważnia radę gminy do określenia, w drodze uchwały, wzoru takiej deklaracji (art. 7 ust. 1e). Z kolei 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 (art. 21b ust. 3 ustawy).

Ponadto, na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości (art. 21b ust. 4 ustawy).

Wymienione dokumenty składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o czym wprost stanowi art. 21b ust. 5 ustawy.

Z unormowań ustawy 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, wyznaczając termin nie krótszy niż 30 dni od dnia otrzymania wezwania (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 wywiad środowiskowy u wnioskodawcy (art. 21b ust. 1c). Nieudostępnienie w terminie dokumentów, o których mowa w ust. 1a, lub niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, o którym mowa w ust. 1c, stanowi podstawę do odmowy zawarcia umowy, o której mowa w ust. 1 (art. 21b ust. 1d).

O tym zatem, jakie informacje i w jakiej formie przedstawia osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego, czego może domagać się od niego gmina w przypadku powzięcia wątpliwości co do wiarygodności danych, które przekazywane są gminie pod rygorem odpowiedzialności karnej, jak również jakie są skutki niezłożenia wymaganych dokumentów, rozstrzyga ustawodawca. Rada gminy, realizując upoważnienie ustawowe z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy, w tym określając tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali, związana jest bezwzględnie obowiązującymi regulacjami art. 21b ustawy, co w szczególności oznacza, że nie może modyfikować przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że nie wszystkie regulacje § 10 dają się pogodzić z rozwiązaniami ustawowymi, o których mowa w art. 21b ustawy.

Zdaniem organu nadzoru, przepis § 10 ust. 2 uchwały, który zobowiązuje wnioskodawcę do dołączenia do wniosku dokumentów zawierających dane dotyczące sytuacji mieszkaniowej, dochodowej oraz majątkowej „wszystkich osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkiwania”, w sposób niedozwolony modyfikuje treść art. 21b ust. 1 ustawy, z którego wynika, że deklaracja o wysokości dochodów oraz oświadczenie o stanie majątkowym składane przez osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu dotyczy „członków gospodarstwa domowego”. Co więcej, ustawodawca wprost przesądza, że „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” (art. 21b ust. 1 zdanie drugie ustawy). Na gruncie ustawy przez gospodarstwo domowe należy rozumieć gospodarstwo domowe, o którym mowa w przepisach o dodatkach mieszkaniowych (art. 2 ust. 1 pkt 9 ustawy), czyli „gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o przyznanie dodatku mieszkaniowego, samodzielnie zajmującą lokal mieszkalny albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby. Do

członków gospodarstwa domowego nie wlicza się osób przebywających w instytucjach, o których mowa w art. 2 ust. 3” (art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych). Rada nie została upoważniona do modyfikacji kręgu osób, których dotyczą dane i informacje podawane w deklaracji o wysokości dochodów oraz w oświadczeniu o stanie majątkowym.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 10 ust. 2 uchwały w zakresie zwrotu: „wszystkich osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkiwania”, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 21b ust. 1 ustawy.

Za sprzeczne z przepisami ustawy uznać należy także regulacje zawarte w § 10 ust. 5 zdanie drugie („W przypadku wątpliwości co do wiarygodności danych zawartych we wniosku przeprowadzana jest wizja lokalowa w miejscu zamieszkiwania wnioskodawcy”) oraz ust. 6 uchwały („Złożenie przez wnioskodawcę deklaracji lub oświadczeń zawierających nieprawdziwe dane lub zatajenie danych dotyczących sytuacji mieszkaniowej i dochodowej w wymaganym zakresie, a niezbędnych do rozpatrzenia wniosku, skutkuje pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia”).

Jak już wcześniej wyjaśniono, ustawodawca wprowadził odpowiednie mechanizmy weryfikacji informacji i danych zawartych w deklaracji o wysokości dochodów oraz w oświadczeniu o stanie majątkowym (art. 21b ust. 1a-1c ustawy), jak również skutki niezłożenia wymaganych dokumentów, niewyrażenia zgody na wywiad środowiskowy lub też wystąpienia rażących dysproporcji między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu stanem majątkowym (art. 21b ust. 1d i ust. 6 ustawy). Rada gminy nie została upoważniona do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale odstępstw czy też odmiennych rozwiązań niż ustawowe.

W świetle powyższego uznać należy, że wprowadzenie przez Radę Gminy Chodzież dodatkowego, nieznanego ustawie mechanizmu weryfikacji wiarygodności danych („wizja lokalowa”), przy jednoczesnym braku wyłączenia jego zastosowania w odniesieniu do informacji i danych zawartych w deklaracji o dochodach oraz w oświadczeniu o stanie majątkowym, które mogą być weryfikowane jedynie w sposób określony w ustawie, jak również postanowienie o pozostawieniu wniosku bez rozpatrzenia w sytuacjach określonych w § 10 ust. 6 uchwały, pomimo ustawowo zagwarantowanych mechanizmów weryfikacji danych, stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 21b ust. 1a-1d i ust. 6 ustawy. W tym stanie rzeczy koniecznym jest stwierdzenie nieważności wadliwych przepisów § 10 ust. 5 zdanie drugie i ust. 6 uchwały.

Końcowo organ nadzoru wskazuje na błędne odwołania do „§ 4 ust. 1 pkt. 1-2” i „§ 4 ust. 1 pkt 2” zawarte odpowiednio w treści § 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 uchwały. Tymczasem przepis § 4 uchwały nie jest podzielony na ustępy, lecz składa się z wprowadzenia do wyliczenia i czterech punktów. Ponadto w § 7 uchwały pominięto ust. 3 (przepis składa się z ustępów, którym nadano numerację: 1, 2 i 4). Wskazane uchybienia redakcyjne nie utrudniają właściwego odczytu treści norm, wobec czego nie stanowią naruszenia prawa o charakterze istotnym.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 Gminy Chodzież

Wójt Gminy Chodzież