



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 473

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.305.2025.4

#### WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 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 uchwały nr XX/141/25 Rady Gminy Kobyla Góra z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Kobyla Góra w części obejmującej: § 5 pkt 4 i pkt 5 w zakresie zwrotu: „minimum 5 lat”, § 6 ust. 2, § 7 ust. 2, § 13 ust. 1 w zakresie zwrotu: „wraz z załącznikami” oraz § 14 ust. 3 i ust. 5 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 26 listopada 2025 r. Rada Gminy Kobyla Góra podjęła uchwałę nr XX/141/25 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Kobyla Góra, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w związku z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. 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 1 grudnia 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 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; 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; wszystkie prezentowane w rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że zawiera ona przepisy podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego i które w sposób nieuprawniony ingerują w materię ustawową, naruszając prawo w stopniu istotnym.

## I

W rozdziale 2. uchwały, zatytułowanym: „Warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu”, Rada Gminy Kobyła Góra zawarła m.in. przepis § 5 o następującym brzmieniu: „O najem i najem socjalny lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego gminy mogą ubiegać się osoby i ich rodziny określone w § 3, które spełniają łącznie następujące warunki: 1) nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, 2) spełniają kryteria dochodowe określone w § 6-7, 3) ich warunki zamieszkiwania kwalifikują się do poprawy, 4) nie posiadają tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego w tej lub pobliskiej miejscowości, 5) zamieszkują na terenie gminy minimum 5 lat”.

Zdaniem organu nadzoru, regulacja § 5 uchwały w zakresie warunków określonych w pkt 4 i 5 pozostaje w istotnej sprzeczności z art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 oraz z art. 23 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 4 ustawy: „Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy” (ust. 1), „Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach” (ust. 2). Z powołanych przepisów art. 4 ustawy wynika, że zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej obejmuje każdego jej mieszkańca, który ma niskie dochody i nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych (por. wyrok NSA z 9 lutego 2023 r. III OSK 6685/21). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 14 marca 2023 r. III OSK 1949/21: „[...] zadanie to powinno być przede wszystkim kierowane do tych osób, które osiągają dochody nie pozwalające im na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. [...] Umowa najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład gminnego zasobu mieszkaniowego powinna być dostępna dla każdego mieszkańca gminy, który nie może sam zapewnić sobie lokalu mieszkalnego, a więc nie osiąga wyższego dochodu niż wynika to z uchwały podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów”.

Rada gminy, normując w akcie prawa miejscowego zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu, a także warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy), związana jest bezwzględnie obowiązującymi przepisami ustawy, w tym art. 4 ust. 2 wyznaczającym krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Na powyższe zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 15 listopada 2024 r. III OSK 1466/24: „Nie ulega wątpliwości, że uchwała nie może modyfikować przepisów bezwzględnie obowiązujących. W przepisie art. 4 ust. 2 ustawy ustawodawca określił kategorie osób, które posiadają prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, wskazując wprost, że osobami takimi są osoby niemające zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych o niskich dochodach. Przepisy ustawy nie wprowadzają w tym przedmiocie żadnych innych ograniczeń, a więc stwierdzić należy, że inne kategorie osób będących członkami wspólnoty samorządowej nie mogą być wykluczone z możliwości uzyskania pomocy mieszkaniowej z gminnego zasobu, a zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, aby ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mogli ubiegać się o uzyskanie lokalu. Pogląd taki jest również utrwalony w orzecznictwie (por. wyrok NSA z 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 128/13, czy wyrok NSA z 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2790/13)”. Wprowadzenie w przedmiotowej uchwale dodatkowych, niewynikających z ustawy warunków umożliwiających uzyskanie pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy też podkreślić, że niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe nie są równoznaczne z brakiem posiadania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego. Jedynie w przypadku najmu socjalnego lokalu wymagane jest nieposiadanie przez najemcę tytułu prawnego do lokalu, co wprost wynika z art. 23 ust. 2 ustawy: „Umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta 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”. Adekwatnego warunku ustawodawca nie wprowadził względem umów najmu lokalu na czas nieoznaczony, wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 9 lutego 2023 r. III OSK 6685/21 słusznie zatem zwrócił uwagę, że: „W orzecznictwie sądowym szeroko prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym wynikający z art. 21 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy obowiązek określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (a więc możliwości złożenia wniosku o zawarcie najmu lokalu z gminnego zasobu) nie można rozumieć inaczej niż tylko takich warunków jak np. liczby osób korzystających z dotychczasowego lokalu, jego powierzchni, wyposażenia, stanu technicznego, itp., a okoliczności prawne takie jak posiadanie tytułu prawnego nie mogą wykluczać danej osoby z możliwości ubiegania się o uzyskanie pomocy w zakresie poprawy warunków zamieszkiwania i Naczelny Sąd Administracyjny w tej sprawie w pełni pogląd ten akceptuje (por. wyrok NSA z 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1126/11; wyrok NSA z 12 października 2022 r. sygn. akt III OSK 1530/21; wyrok NSA z 27 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 1716/19)”.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Kobyla Góra nie była upoważniona do uzależnienia możliwości ubiegania się „o najem i najem socjalny lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy” od spełnienia warunku koniecznego, jakim jest „nieposiadanie tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego w tej lub pobliskiej miejscowości” (§ 5 pkt 4 uchwały). Warunek ten, jako dodatkowy, nieprzewidziany przez ustawodawcę w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a jednocześnie modyfikujący zasadę zapisaną w art. 23 ust. 2 ustawy, pozostaje w istotnej sprzeczności z powołanymi przepisami ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwego § 5 pkt 4 uchwały.

Również przesłanka zamieszkiwania na terenie gminy minimum 5 lat (§ 5 pkt 5 uchwały) nie może stanowić warunku koniecznego ubiegania się o najem i najem socjalny lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jak już wcześniej wyjaśniono, zadanie własne gminy, o którym mowa w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, polega na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej i obejmuje każdego jej mieszkańca, który ma niskie dochody i nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Wspólnotę samorządową definiuje art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”, zgodnie z którym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Tym samym tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych dotyczy każdego mieszkańca danej wspólnoty samorządowej (mieszkańca gminy). Sam fakt bycia

mieszkańcem gminy stanowi z mocy prawa zaliczenie takiej osoby do kategorii członków wspólnoty samorządowej. Uzupełniająco należy dodać, że pojęcie miejsca zamieszkania zawiera art. 25 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, ze zm.), zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu.

Ustawodawca w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy nie uzależnił kręgu podmiotów uprawnionych do pomocy w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej od długości zamieszkiwania na terenie danej gminy. Nie upoważnił też rady gminy do wprowadzenia takiego ograniczenia. Tym samym uznać należy, że Rada Gminy Kobyla Góra, wprowadzając w § 5 pkt 5 uchwały cenzurę okresu czasu zamieszkania na terenie gminy, ograniczyła w sposób nieuprawniony ustawy obowiązek gminy dotyczący zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Regulacja ta pozostaje w istotnej sprzeczności z art. 21 ust. 3 pkt 1 i 2 w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy i w związku z art. 1 ust. 1 u.s.g., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 5 pkt 5 w zakresie zwrotu: „minimum 5 lat”.

## II

W przepisach § 6 ust. 1 uchwały Rada Gminy Kobyla Góra określiła wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lokalu mieszkalnego, przyjmując jednocześnie w § 6 ust. 2 uchwały, że: „Wnioskodawcy obowiązani są udokumentować, że ich średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy bezpośrednio przed dniem zawarcia umowy najmu nie przekracza kwot określonych wyżej w ust. 1”. Z kolei w § 7 ust. 1 uchwały określono wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem socjalny lokalu, z adekwatnym zastrzeżeniem, że: „Wnioskodawcy obowiązani są udokumentować, że ich średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy bezpośrednio przed dniem zawarcia umowy najmu nie przekracza kwot określonych wyżej w ust. 1” (§ 7 ust. 2 uchwały). Nadto w § 13 ust. 1 uchwały przyjęło, że: „Osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, składa wniosek do urzędu według wzoru dostępnego w urzędzie wraz z załącznikami, określonymi przez wójta gminy w drodze zarządzenia”.

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 zawierany 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 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 2023 r. poz. 1335), zwanej dalej „u.d.m.”, dotyczące deklarowania dochodów przy ustalaniu wysokości dodatków mieszkaniowych. 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 u.d.m. (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 (i tylko te) składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, o czym wprost stanowi art. 21b ust. 5 ustawy: „Deklarację, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenia, o których mowa w ust. 1 i 4, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W deklaracji i oświadczeniach zamieszcza się klauzulę w brzmieniu: «Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia». Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”.

Z unormowań ustawy wynikają uprawnienia gminy w razie wystąpienia wątpliwości co do wiarygodności danych zawartych w deklaracji o dochodach oraz oświadczeniu o stanie majątkowym lub potrzeba weryfikacji tychże danych (art. 21b ust. 1a-1d), jak i skutki prawne niedostosowania się do wezwań (art. 21b ust. 1d i ust. 6).

O tym zatem, jakie informacje i w jakiej formie (oświadczenia, dokumentu) 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 jej regulacje dają się pogodzić z rozwiązaniami ustawowymi, o których mowa w art. 21b ustawy.

Po pierwsze, bezpodstawnie Rada Gminy Kobyla Góra zobowiązała wnioskodawców do udokumentowania, „że ich średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego [...] nie przekracza kwot określonych wyżej w ust. 1” (§ 6 ust. 2 i § 7 ust. 2 uchwały).

Z przepisów art. 21b ustawy wynika, że 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 (ust. 1) i to w tej deklaracji, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (art. 21b ust. 5 ustawy), podaje źródła oraz wysokość dochodu swojego, jak i osób wchodzących w skład gospodarstwa domowego, informację o sumie dochodów członków gospodarstwa domowego oraz informację o wysokości średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego (art. 21b ust. 2 ustawy w związku z art. 7 ust. 1d u.d.m.). Dopiero „w razie 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, 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 ustawy). Powołane normy ustawowe wykluczają, zdaniem organu nadzoru, żądanie od wnioskodawców udokumentowania wysokości dochodów już na etapie składania wniosku o wynajem lokalu. Wezwanie do przedłożenia takich dokumentów dopuszczalne jest dopiero w przypadku spełnienia warunku określonego w hipotezie normy zapisanej w art. 21b ust. 1a ustawy, tj. „w razie wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji”, a zatem dopiero na etapie weryfikacji złożonej wraz z wnioskiem deklaracji.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności postanowień § 6 ust. 2 oraz § 7 ust. 2 uchwały, jako podjętych z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 w związku z art. 21b ust. 1 i 1a ustawy.

Po drugie, z treści § 13 ust. 1 uchwały wynika, że Rada Gminy Kobyla Góra upoważniła wójta gminy do określenia wzoru wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu „wraz z załącznikami”. Dokonane upoważnienie dla organu wykonawczego do określenia wzorów załączników nie znajduje uzasadnienia prawnego w świetle art. 21b ust. 2 i 3 ustawy.

W powołanym przepisie uchwały nie przesądzono wprost, jakie załączniki należy dołączyć do przedmiotowego wniosku. Niewątpliwie jednak osoba ubiegająca się o zawarcie najmu lokalu albo najmu lokalu socjalnego zobowiązana jest, obok wymaganego uchwałą wniosku, złożyć deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji

oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego (art. 21b ust. 1 zdanie pierwsze ustawy). W sprawach dotyczących wzoru deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego stosuje się odpowiednio przepisy u.d.m. dotyczące deklarowania dochodów przy ustalaniu wysokości dodatków mieszkaniowych (art. 21b ust. 2). 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 u.d.m. (art. 21b ust. 3 ustawy). Obecnie wzór ten określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 kwietnia 2013 r. 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 (Dz. U. poz. 589).

Skoro zatem ustawodawca do określenia wzoru deklaracji o wysokości dochodów, o której mowa w art. 21b ust. 1 ustawy, upoważnił radę gminy (art. 21b ust. 2 w związku z art. 7 ust. 1e u.d.m.), to kompetencja ta nie może być przenoszona przez organ stanowiący na rzecz organu wykonawczego. Podobnie, jeżeli ustawodawca przesądził, że oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego składa się zgodnie z wzorem określonym w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 15 u.d.m. (art. 21b ust. 3 ustawy), to również wyklucza to kompetencję organów gminy do samodzielnego określenia wzoru takiego oświadczenia.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 13 ust. 1 uchwały w zakresie zwrotu: „wraz z załącznikami”, jako podjętego przez Radę Gminy Kobyła Góra z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 21b ust. 2 i 3 ustawy.

Po trzecie, w świetle art. 21b ustawy zastrzeżenia organu nadzoru budzą także przepisy § 14 ust. 3 i 5 uchwały, w myśl których: „Złożone przez wnioskodawcę oświadczenia zawierające nieprawdziwe dane lub zatajenie danych dotyczących własnej sytuacji mieszkaniowej i materialnej w zakresie wymaganym uchwałą, niezbędnych do zawarcia umowy najmu lokalu, skutkuje odstąpieniem od realizacji wniosku” (ust. 3), „Skreślenie z listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub z listy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego następuje w przypadku niedostarczenia dokumentów lub oświadczeń w terminie zakreślonym w pisemnym wezwaniu wystosowanym przez urząd. Wezwanie do dostarczenia dokumentów lub oświadczeń stosuje się w przypadku powstania wątpliwości z zakresu zebranych informacji lub gdy okres oczekiwania wymaga ich aktualizacji” (ust. 5).

Zdaniem organu nadzoru, powyższe regulacje wkraczają w materię unormowaną w art. 21b ust. 1a-1d i ust. 6 ustawy, dokonując ich modyfikacji.

Z powołanych unormowań art. 21b ustawy wynikają uprawnienia gminy w razie wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji o dochodach (ust. 1a), w celu zweryfikowania informacji i danych zawartych w deklaracji (ust. 1b), bądź też w celu zweryfikowania informacji i danych zawartych w deklaracji oraz oświadczeniu o stanie majątkowym (ust. 1c). 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). Nadto należy mieć na względzie, że deklarację, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenia, o których mowa w ust. 1 i 4, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia (art. 21b ust. 5 zdanie pierwsze ustawy). Zgodnie natomiast z art. 21b ust. 6 ustawy: „Gmina odmawia zawarcia umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu w przypadku niezłożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej

miejsowości lub jeżeli występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu stanem majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu”.

Zdaniem organu nadzoru, unormowanie przez ustawodawcę procedury weryfikacji informacji i danych zawartych w deklaracji i oświadczeniach, składanych przez osobę ubiegającą się o zawarcie umowy najmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jak również skutków prawnych złożenia fałszywych oświadczeń oraz niezłożenia lub nieudostępnienia wymaganych prawem dokumentów, wyklucza w tym zakresie kompetencję prawodawczą rady gminy. W szczególności niedozwolona jest modyfikacja wskazanych przepisów ustawowych przez prawodawcę miejscowego, do czego w istocie doszło w postanowieniach § 14 ust. 3 i 5 uchwały.

Tym samym uznać należy, że przepisy § 14 ust. 3 i 5 uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 5 w związku z art. 21b ust. 1a-1d, ust. 5 i ust. 6 ustawy, co rodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Mając na względzie powyższe, 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 Kobyla Góra

Wójt Gminy Kobyla Góra