



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 891

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.6.2026.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 stycznia 2026 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXVI/380/2025 Tarnowo Podgórne z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Tarnowo Podgórne w zakresie:

- 1) § 8 ust. 6 oraz § 12 ust. 3 zdanie drugie załącznika nr 1 do ww. uchwały,
 - 2) pkt I załącznika nr 2 do ww. uchwały w zakresie treści oświadczenia wnioskodawcy,
- ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 16 grudnia 2025 r. Rada Rady Gminy Tarnowo Podgórne podjęła uchwałę nr XXVI/380/2025 Rady Gminy Tarnowo Podgórne z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Tarnowo Podgórne, dalej: „uchwała”. Załączniki do uchwały stanowią „Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Tarnowo Podgórne” (załącznik 1, dalej „zasady”) oraz wzór wniosku o przyznanie lokalu (załącznik nr 2, dalej „wzór wniosku”).

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2025r. poz. 1153) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2023r. poz. 725)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 19 grudnia 2025 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi przepis 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”, w myśl którego 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. Zakres przedmiotowy uchwały precyzuje przepis art. 21 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym: „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 najemnie 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 przywołanego wyżej 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.), dalej jako „Konstytucja 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 obowiązuje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. 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 (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r. II OSK 2058/11).

Stosownie do § 8 ust. 6 zasad, lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy Tarnowo Podgórne wynajmuje się w pierwszej kolejności osobom, które: „posiadają uprawnienie do lokalu na podstawie prawomocnego orzeczenia sądowego nakazującego opróżnienie i opuszczenie lokalu”.

W ocenie organu nadzoru, przyjęcie przez radę powyższego kryterium nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Przepis ten nawiązuje do art. 14 ustawy, w którym uregulowano kwestie wyroków nakazujących opróżnienie lokalu. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy: „W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu”. Jak słusznie stwierdzono w wyroku WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 kwietnia 2018 r., III SA/Łd 106/18: „Artykuł 21 ust. 3 pkt 3 ustawy, przyznający radom gmin kompetencje do ustalenia zasad pierwszeństwa wynajmowania lokali socjalnych i lokali na czas nieoznaczony, dotyczy wyłącznie kształtowania przesłanek zawierania umów najmu takich lokali na zasadach ogólnych, a nie na podstawie art. 14 ustawy. Ten ostatni przepis jest dla art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy przepisem szczególnym, w tym sensie, że wyłącza stosowanie art. 21 ust. 3 pkt 3 w stosunku do przypadków przyznania uprawnienia do otrzymania lokalu socjalnego na podstawie wyroku Sądu. Żaden z przepisów ustawy nie zawiera regulacji pozwalającej na przyjęcie, że osoby eksmitowane wyrokiem sądowym lub osoby z przyznanym przez Sąd lokalem socjalnym mają być w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w stosunku do innych osób oczekujących na lokal socjalny. Nie ma więc, żadnych podstaw do dedukowania delegacji dla organów samorządu do stworzenia takiej reguły w postaci przepisu prawa miejscowego. Przepis Uchwały określający zasadę pierwszeństwa w uzyskaniu lokalu socjalnego z uwagi na legitymowanie się wyrokiem eksmisyjnym jest więc niezgodny z prawem podobnie jak przepis statuujący taką zasadę z uwagi na przyznanie prawa do lokalu socjalnego przez Sąd”.

Powyższe pozwala przyjąć, że przepis § 8 ust. 6 zasad został wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy oraz z naruszeniem art. 14 ust. 1 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa i uzasadnia stwierdzenie jego nieważności.

W § 12 ust. 3 zdaniu drugim zasad zapisano: „Wójt Gminy Tarnowo Podgórne w szczególnie uzasadnionych przypadkach może umieścić na liście inne osoby po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej”.

W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis w sposób nieuprawniony wprowadza pojęcie nieostre. Należy wskazać, że zapisy zawierające niedookreślone, nieostre klauzule, takie jak: „wyjątkowe przypadki”, „przypadki podyktowane interesem gminy”, „uzasadnione przypadki” czy „szczególnie uzasadnione przypadki” wprowadzają uznaniowość organów je stosujących i naruszają zasadę związania organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – por. wyrok WSA we Wrocławiu z 20 grudnia 2013 r., IV SA/Wr 647/13. Podobne stanowisko wyrażono w wyroku WSA w Gdańsku z 7 sierpnia 2019 r., II SA/Gd 114/19: „Trzeba też zauważyć, że przepis § 6 Zasad techniki prawodawczej statuuje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Innymi słowy, każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikające z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy (zob. M. Zieliński [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2012, s. 38). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, zawartej w art. 2 Konstytucji (zob. I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Dotyczy to także przepisów prawa miejscowego”.

Rada gminy, będąc zobowiązana do określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinna uczynić to w sposób wyczerpujący. Przewidując wyjątki od uchwalonych przez siebie zasad, powinna zatem możliwie precyzyjnie wskazać powody, dla których takie wyjątki mają być dopuszczone. Określenie takich przypadków poprzez użycie sformułowań „w wyjątkowych przypadkach”, „szczególna sytuacja rodzinno-mieszkaniowa”, „szczególne okoliczności” czy też „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” jest stwierdzeniem zbyt ogólnym, nie wskazującym w sposób należyty kryteriów oceny, jak również celu, który miałyby spełniać niestosowanie kryteriów określonych w zasadach. Z tego względu, zdaniem organu nadzoru, elementem zasad wynajmowania lokali ustanowionych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 ust. 3 ustawy nie mogą być przepisy skonstruowane w oparciu o zwroty niedookreślone, które umożliwiają wydawanie decyzji lub innych aktów administracyjnych czy też wykonywanie czynności materialno-technicznych z pominięciem kryteriów wskazanych w tych zasadach.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdził, że § 12 ust. 3 zdanie drugie zasad narusza prawo w stopniu istotnym i tym samym konieczne jest stwierdzenie jego nieważności.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi następująca treść oświadczenia wnioskodawcy zawarta w pkt I wzoru wniosku: „Stosownie do art. 75 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego po zapoznaniu się z odpowiedzialnością za złożenie fałszywych zeznań (poświadczenie nieprawdy lub zatajenie prawdy) – art. 233 § 1 Kodeksu karnego «Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3» oświadczam, że dane wymienione w niniejszym wniosku są zgodne ze stanem faktycznym i prawnym”.

Zdaniem organu nadzoru powyższy zapis narusza prawo w stopniu istotnym.

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 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), przy czym przez pobliską miejscowość należy rozumieć „miejscowość położoną w powiecie, w którym znajduje się lokal, lub powiecie graniczącym z tym powiatem” (art. 2 ust. 1 pkt 13 ustawy).

Zgodnie z 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”.

Wyjaśnić należy, że odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań przewidziana została w art. 233 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 2025 r. poz. 383, ze zm., zwanej dalej "k.k."). Podkreślić należy, że przestępstwa fałszywych zeznań można dopuścić się w postępowaniu sądowym albo też w innym postępowaniu, przy czym ustawodawca wymaga, by było to postępowanie prowadzone na podstawie ustawy. W art. 233 § 6 k.k. ustawodawca rozciąga odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań również na składanie fałszywych oświadczeń przyjmując, że: „Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej”. W uzasadnieniu wyroku WSA w Kielcach z 25 października 2012 r., I SA/Ke 506/12 stwierdzono: „Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań)”. Takiego upoważnienia nie może kreować akt rangi podstawowej (por. wyrok NSA z 11 lipca 2017 r. II FSK 1219/17).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Tarnowo Podgórne nie była upoważniona do zamieszczenia w uchwalonym przez nią wzorze wniosku klauzuli w przytoczonym brzmieniu, obejmującej w praktyce całą treść przedmiotowego wniosku.

Z treści art. 21b ust. 5 ustawy wyraźnie wynika bowiem, że pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia składa się jedynie deklarację, o której mowa w ust. 1 (tj. deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji) oraz oświadczenia, o których mowa w ust. 1 (tj. o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego) i w ust. 4 (tj. o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości, które najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana złożyć jedynie na żądanie gminy).

Rygorem odpowiedzialności karnej prawodawca miejscowy nie może natomiast objąć innych, nieprzewidzianych ustawowo przypadków oświadczeń, bowiem sprzeciwiają się temu przepisy art. 233 § 6 k.k. Żaden przepis ustawy nie przewiduje obowiązku złożenia oświadczenia o treści ustalonej przez Radę

Gminy Tarnowo Podgórne w pkt I wzoru wniosku, ani tym bardziej objęcia jego treścią wszystkich możliwych informacji wyszczególnionych w ww. wzorze.

W treści kwestionowanego oświadczenia zawarto równocześnie sformułowanie: „Stosownie do art. 75 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego”. W związku z powyższym organ nadzoru zwraca uwagę, iż przepis art. 75 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, dalej „k.p.a”) ma zastosowanie jedynie wtedy, gdy strona występuje z inicjatywą poprzestania na jej oświadczeniu, co zwolni ją od obowiązku dostarczenia zaświadczenia organu administracji, z którym związane jest domniemanie prawdziwości jego treści, a więc strona dąży do tego, aby jej zeznanie (oświadczenie) zastąpiło zaświadczenie organu. Wobec tego art. 75 § 2 k.p.a. nie stanowi podstawy do nakładania przez Radę Gminy Tarnowo Podgórne obowiązku złożenia oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania o prawdziwości wszystkich danych i okoliczności wskazanych we wniosku o przyznanie lokalu, od którego podpisania uzależniono równocześnie dalszy bieg wniosku (por. § 11 pkt 5 i 6 zasad).

Podsumowując, wprowadzenie we wzorze wniosku powyższego oświadczenia w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 w związku z art. 21b ust. 5 ustawy oraz w związku z art. 233 § 6 k.k., a także art. 75 § 2 k.p.a., co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wzoru wniosku z tym zakresie.

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 Tarnowo Podgórne

Wójt Gminy Tarnowo Podgórne