



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 20 października 2025 r.

Poz. 5902

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.598.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 225/XVIII/25 Rady Miasta Żory z dnia 11 września 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Żory, w części:

- 1) § 2 pkt 2 i 3 uchwały;
- 2) § 15 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały;
- 3) § 23 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały,

- jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 21 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 ze zm.), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;

oraz w części:

- 4) § 23 ust. 1-3 i 5-6 i § 24 ust. 1 pkt 1 w zakresie sformułowania „lub zamierzają się osiedlić na terenie Żor” oraz pkt 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 ustawy w związku z art. 4 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 11 września 2025 r. Rada Miasta Żory przyjęła uchwałę Nr 225/XVIII/25 w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Żory.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 4, art. 20 ust. 1 i 2 oraz 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 września 2026 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała we wskazanej części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, 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. Natomiast z art. 21 ust. 3 pkt 1-6b wynika, iż 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.

Również wymaga zaznaczenia, że zgodnie 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.

Stosownie do treści art. 21 ust. 3b ustawy rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> stosuje się, jeżeli lokalu nie można wynająć w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których wniosek o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy został przyjęty do realizacji (ust. 3c).

Uchwała Rady w sprawie zasad wynajmowania lokali, jako akt prawa miejscowego, powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, mając na uwadze potrzeby danej społeczności lokalnej. Rada gminy jednocześnie obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę i formułować unormowania uchwały zgodnie z treścią całej ustawy. Dodatkowo unormowania aktu prawa miejscowego powinny być konstruowane w sposób jasny i określony tak, aby ich treść była zrozumiała dla odbiorcy danej normy prawnej.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Z uwagi na to, że normy danego aktu prawnego rodzą określone skutki w sferze prawnej ich adresatów powinny one być sformułowane w taki sposób, aby nie powodowały żadnych trudności interpretacyjnych.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, przepisy § 15 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 3 oraz § 23 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały, nie spełniają powyższych wymogów.

Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały: *1. Wynajmujący może ponownie zawrzeć umowę najmu lokalu z osobami zajmującymi lokale mieszkalne bez tytułu prawnego, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: 3) lokator swoim postępowaniem nie wykracza w sposób rażący przeciwko porządkowi domowemu.*

Stosownie do treści § 15 ust. 2 pkt 3 załącznika do uchwały: *2. Wynajmujący może zawrzeć umowę najmu socjalnego lokalu z osobami zajmującymi lokale mieszkalne bez tytułu prawnego, wobec których zapadł prawomocny wyrok sądowy orzekający eksmisję z tego lokalu i przyznający uprawnienie do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu bez względu na występujące zaległości czynszowe, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: 3) dotychczasowy najemca swoim postępowaniem nie wykracza w sposób rażący przeciwko porządkowi domowemu.*

Z kolei przepisem § 23 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały Rada określiła: § 23. *Punkty ujemne:*

*1. Wykroczenia w sposób rażący i uporczywy przeciwko regulaminowi porządku domowego (potwierdza właściciel lokalu, w którym zamieszkuje wnioskodawca) 20 punktów.*

*2. Dewastacja lokalu mieszkalnego i urządzeń wspólnego użytku (potwierdza właściciel lokalu, w którym zamieszkuje wnioskodawca) 20 punktów.*

W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Żory formułując te przepisy posłużyła się zwrotami niejasnymi, naruszając tym samym art. 2 Konstytucji RP z powodu ich nieokreśloności. Sformułowanie: wykracza (nie wykracza) w sposób rażący przeciwko porządkowi domowemu jest zwrotem niezdefiniowanym. Trudno natomiast jednoznacznie ustalić, co oznacza w tym przypadku „w sposób rażący”. Nie jest też jasne, co oznacza „porządek domowy”, czy też regulamin porządku domowego”. Uchwała nie precyzuje, w jaki sposób zostały ustalone zasady „porządku domowego”, w szczególności, czy są to sformalizowane akty prawne.

Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwi bądź znacznie utrudni adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, zaś zakres znaczeniowy tych pojęć będzie kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy gminy na etapie wykonywania uchwały, w drodze uznaniowej interpretacji.

Wprowadzenie przez Radę Miasta Żory norm prawnych o nieskonkretyzowanej treści powoduje wątpliwości interpretacyjne i w konsekwencji tego trudności z jej wykonaniem. Normy te naruszające w sposób istotny zasadę określoności prawa, nie mogą pozostawać w porządku prawnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Dokonując analizy kwestionowanej uchwały organ nadzoru dostrzegł także niezgodność z prawem § 23 ust. 1-3 i 5-6 i § 24 ust. 1 pkt 1 w zakresie sformułowania „lub zamierzają się osiedlić na terenie Żor” oraz § 24 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały. W ocenie organu nadzoru przepisy te stoją w sprzeczności z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 ustawy w związku z art. 4 ust. 1 i art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy.

Przepisem § 23 załącznika do uchwały Rada Miasta Żory ustanowiła w ramach kwalifikacji punktowej wnioskodawców tzw. „punkty ujemne”. Punkty są „potrącane” w związku z zaistnieniem określonych przesłanek, do których należą m.in.:

*1. Wykroczenia w sposób rażący i uporczywy przeciwko regulaminowi porządku domowego (potwierdza właściciel lokalu, w którym zamieszkuje wnioskodawca).*

*2. Dewastacja lokalu mieszkalnego i urządzeń wspólnego użytku (potwierdza właściciel lokalu, w którym zamieszkuje wnioskodawca).*

*3. Zaleganie z opłatami czynszowymi (potwierdza właściciel lokalu, w którym zamieszkuje wnioskodawca)*

*4. Zbycie prawa własności do posiadanego lokalu, jeżeli nastąpiło w celu spełnienia warunków zamieszkania kwalifikujących do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy.*

*5. Niedostarczenie potwierdzenia określonego w ust. 3 pkt 1, 2 i 3.*

Przesłankom tym została przyporządkowana określona liczba punktów ujemnych, która będzie odejmowana w kwalifikacji punktowej od uzyskanych punktów w ramach kryteriów „socjalno-mieszkaniowych”.

Dodatkowo przepisem § 24 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały jako jedno z łącznych kryteriów wynajmu lokalu po powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> Rada wskazała brak zaległości z tytułu opłat za korzystanie z dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego.

Przesłanki wymienione powyżej dotyczą okoliczności poprzedzających przydział lokalu mieszkalnego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Związane są również z zachowaniem wnioskodawcy przed zawarciem umowy najmu z Gminą Żory. W ocenie organu nadzoru przesłanki te wykraczają poza granice dopuszczalnej weryfikacji osoby wnioskodawcy oraz jego sytuacji finansowej i warunków mieszkaniowych przez Gminę Żory na etapie weryfikacji wniosku o przydział lokalu komunalnego.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy gmina na zasadach i wypadkach przewidzianych w ustawie zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspakaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Z powyższego wynika, iż podstawowymi warunkami, jakie powinna spełniać osoba ubiegająca się o mieszkanie z mieszkaniowego zasobu gminy są niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe oraz niski dochód. Wśród wyżej wymienionych przesłanek brak natomiast przesłanek – jak wyżej wymienione, które mają związek z poprzednim miejscem zamieszkania, poza gminnym zasobem mieszkaniowym. Organ stanowiący gminy tymczasem nie posiada delegacji do wprowadzenia dodatkowych wymagań, zaostrażających regulacje ustawowe. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że Rada Miasta obwarowała te przesłanki potwierdzeniem ich przez właściciela lokalu, w którym zamieszkuje wnioskodawca. Co więcej brak takiego potwierdzenia powoduje kolejne punkty ujemne w liczbie: 20. W ocenie organu nadzoru takie unormowania są niedopuszczalne. Powodują one bowiem włączenie w proces przydziału lokalu mieszkalnego osób trzecich (właścicieli lokalu zamieszkałego przez wnioskodawcę) – a więc podmiotów zewnętrznych wobec Gminy i wnioskodawcy – oraz nakładają na nie obowiązek potwierdzania określonych faktów, do czego ustawa nie upoważnia.

Niezależnie od powyższego za niezgodne z prawem należy uznać uregulowanie § 24 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały, zgodnie z treścią którego: *§ 24. 1. Lokale o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup>, które nie zostały wynajęte w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób, których wniosek o wynajem lokalu został przyjęty do realizacji, wynajmowane są osobom, które łącznie spełnią poniższe warunki: (...) lub zamierzają się osiedlić na terenie Żor.*

Powyższy przepis uchwały dopuszcza zatem możliwość wynajęcia lokali mieszkalnych stanowiących gminny zasób mieszkaniowy osobom, którzy nie są mieszkańcami Gminy Żory. To natomiast jest niedopuszczalne i niezgodne z prawem.

Zgodnie z Konstytucji RP „ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Jednocześnie zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową*. Stosownie natomiast do treści art. 4 ust. 1 ustawy *Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy*. Ustawodawca tym samym jasno wskazał, iż jedyną grupą, wobec której Gmina może realizować zadanie własne w zakresie mieszkaniowym są mieszkańcy tej Gminy. W świetle powyższych przepisów niedopuszczalne jest wynajęcie lokali mieszkalnych (poza najmem związanym ze stosunkiem pracy) osobom, które dopiero zamierzają się osiedlić na terenie Żor. Należy wskazać, że lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> również tworzą mieszkaniowy zasób gminy. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy – przez zasób ten należy natomiast rozumieć lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej – a więc mieszkańców gminy.

Wreszcie za niezgodne z art. 2 Konstytucji RP należy uznać uregulowanie § 2 pkt 2 i 3 uchwały, zgodnie z którym:

*§ 2. Tracą moc niżej określone uchwały Rady Miasta Żory: (...)*

*2) 47/V/24 z 29 sierpnia 2024 roku w sprawie zmiany uchwały 554/XLII/22 Rady Miasta Żory z 26 maja 2022 roku w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Żory,*

*3) 131/IX/24 z 28 listopada 2024 roku w sprawie zmiany uchwały 554/XLII/22 Rady Miasta Żory z 26 maja 2022 roku w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Żory.*

W ocenie organu nadzoru działanie Rady wynikające z treści § 2 pkt 2 i 3 uchwały jest niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji. Powyższe oznacza, że Rada Miasta kwestionowanymi przepisami uchwały przesądziła o utracie mocy obowiązującej uchwał zmieniających, co należy uznać za niedopuszczalne.

Należy bowiem podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/WR 317/12), przepisy zmieniające mają charakter niesamodzielny – nie służą bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących przepisach merytorycznych. Jedynym ich zadaniem jest modyfikacja treści normatywnej aktu nowelizowanego. Niesamodzielny charakter przepisów nowelizujących oznacza również, że mają one charakter jednorazowy (por. G. Wierczyński, Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz). Ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują (zob. postanowienie TK z dnia 20 października 2008 r., K 21/07, OTK-A 2008 r. Nr 8, poz. 149). Nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarceniu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść ulega bowiem „przeniesieniu” do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że one same w sobie nie podlegają „stosowaniu” w klasycznym rozumieniu tego słowa. Jak trafnie to ujął TK w wyroku z dnia 12 grudnia 2005 r., SK 20/04, OTK-A 2005, nr 11, poz. 133: *to nie przepis nowelizujący (ergo ustawa, której jest elementem) podlega stosowaniu rozumianemu jako wynik subsumcji, lecz przepis nim zmieniony*. Skoro zaś przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu, to nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Działanie takie narusza zasadę przestrzegania zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 225/XVIII/25 Rady Miasta Żory z dnia 11 września 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Żory, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie, uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie:**

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.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**