



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 27 października 2025 r.

Poz. 5972

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.621.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 24 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 14.93.2025 Rady Gminy Panki z dnia 23 września 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Panki, w części określonej w:

- 1) § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 17 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756 ze zm.);
- 2) § 2 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 2-3 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), dalej jako „ustawa”;
- 3) § 3 ust. 1 pkt 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy;
- 4) § 6 ust. 3 pkt 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 21b ust. 1a ustawy;
- 5) § 6 ust. 3 pkt 5 i 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w zw. z art. 5 ust. 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), (Dz.U.U.E.L z 2016 r. Nr 119 poz. 1 ze zm.), dalej jako „RODO”;
- 6) § 6 ust. 6 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej”, § 6 ust. 7-10 załącznika do uchwały oraz § 6 ust. 12 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania „po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej”, jako sprzecznej z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy;
- 7) rozdziale 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 września 2025 r. Rada Gminy Panki podjęła uchwałę Nr 14.93.2025 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Panki, dalej jako „uchwała”. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Panki (dalej jako „Zasady”) zawarte zostały w załączniku do uchwały.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 września 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że uchwała ta jest w części niezgodna z prawem.

Na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

*1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.*

*2. 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.*

Natomiast 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.* Z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1-6b ustawy wynika, że: *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.*

Dodatkowo, przepis art. 21 ust. 3b ustawy stanowi, że: *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.*

Z treści ww. przepisów ustawy wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu. Przede wszystkim muszą być one zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej, w tym zwłaszcza przepisami ustawy zawierającej delegację do podjęcia uchwały.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji

przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

W analizowanej uchwale Rada przekroczyła przyznane jej kompetencje w § 2 ust. 5 i 6 Zasad, w którym przyjęto:

5. *Wójt może obniżyć czynsz do 50% jego wysokości.*

6. *Obniżka czynszu przyznawana jest na okres od 1 miesiąca do 12 miesięcy.*

Na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy Rada była umocowana wyłącznie do ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu. W powołanym postanowieniu Zasad Rada ustaliła natomiast także dopuszczalną wysokość samej obniżki i okres na jaki jest może być ona przyznawana, czym wystąpiła poza posiadane upoważnienie ustawowe, a także wkroczyła w kompetencję organu wykonawczego.

W odniesieniu do kwestii wysokości obniżki, zauważyć należy, że w myśl art. 7 ust. 2 ustawy, właściciele, o których mowa w ust. 1 (czyli właściciele lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego), z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4 (który dotyczy stawki czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu), mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Zgodnie zaś z art. 8 pkt 1 ustawy, jeżeli właścicielem lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. A zatem Rada, regulując wysokość obniżki czynszu, wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego gminy. Obniżenie czynszu wynajmowanego lokalu należy do sfery wykonawczej, co oznacza, że to wójt gminy, będący organem uprawnionym do składania w imieniu gminy oświadczeń woli, jest podmiotem właściwym do kreowania sytuacji prawnej gminy i stosunków cywilnoprawnych – w drodze umów cywilnoprawnych – pomiędzy gminą, a zainteresowaną stroną – czyli najemcą. Tym samym Rada nie mogła określić w niniejszej uchwale dopuszczalnych granic wysokości obniżki czynszu.

Ponadto zauważyć należy, że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy: *Obniżki, o których mowa w ust. 2, udziela się najemcy na okres 12 miesięcy. W przypadku gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, właściciel, na wniosek najemcy, może udzielać obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne.* Rada nie ma zatem kompetencji do ingerowania w treść powyższego przepisu, który reguluje czasokres, na jaki udzielana jest obniżka czynszu.

Reasumując, § 2 ust. 5 i 6 Zasad podjęto z naruszeniem art. 21 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 7 ust. 2-3 ustawy.

W § 3 ust. 1 pkt 5 Zasad Rada przyjęła: *Za warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy uważa się:*

5) *bezdomność wnioskodawcy, jeżeli ostatnie miejsce zamieszkania osoby bezdomnej znajdowało się na terenie Gminy Panki.*

Stosownie do art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy Rada zobligowana jest do określenia w uchwale warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Zgodnie z poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, pojęcie warunków zamieszkiwania należy rozumieć jako faktyczne warunki zamieszkiwania (powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu), natomiast okoliczności prawne związane z lokalem i wnioskodawcą do tych warunków zamieszkiwania nie należą (wyrok NSA z dnia 29 września 2011 r., sygn. akt I OSK 1126/11). Zgodnie z art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, osoba bezdomna to osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania. W odniesieniu do osób bezdomnych nie można zatem mówić o warunkach zamieszkiwania kwalifikujących do ich poprawy, a tym samym kryterium bezdomności nie mieści się w pojęciu „warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy”, o których mowa w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy (por. wyrok NSA z dnia

15 listopada 2024 r., sygn. akt III OSK 1466/24). Powyższe oznacza, że Rada w § 3 ust. 1 pkt 5 Zasad wykroczyła poza delegację ustawową z art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy. Na marginesie zauważyć należy, że kryterium bezdomności zostało ujęte wśród kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu (§ 4 ust. 2 pkt 2 Zasad).

W § 6 ust. 3 Zasad, w którym uregulowano stosownie do art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali Rada przyjęła: *Do wniosku dołącza się:*

- 1) deklarację o wysokości dochodów osiągniętych przez członków gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji,*
- 2) oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego,*
- 3) dowody potwierdzające źródła i wysokość dochodu gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku,*
- 4) oświadczenie o braku tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości,*
- 5) oświadczenie o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych zawartych we wniosku, zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), w celu realizacji wniosku,*
- 6) oświadczenie o wyrażeniu zgody na podanie imienia i nazwiska na listach osób uprawnionych do zawarcia umów najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, podawanych do publicznej wiadomości.*

Zgodnie z art. 21b ust. 1a ustawy: *Wrazie wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, o której mowa w ust. 1 [deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie 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.*

A zatem złożenia dokumentów potwierdzających wysokość dochodu gospodarstwa domowego z ostatnich trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku gmina może domagać się tylko w przypadku wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, tj. dopiero na etapie weryfikacji wniosków. Tym samym w § 6 ust. 3 pkt 3 Zasad, określając obowiązek złożenia tych dokumentów, jako zasadę na etapie składania wniosku, Rada przekroczyła przyznane jej kompetencje i naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 5 w zw. z art. 21b ust. 1a ustawy.

Z kolei w § 6 ust. 3 pkt 5 i 6 Zasad Rada postanowiła o konieczności dołączania do wniosku oświadczenia o zgodzie na przetwarzanie danych osobowych i o wyrażaniu zgody na podanie imienia, nazwiska na listach osób uprawnionych do zawarcia umów najmu, czyli również przetwarzanie danych osobowych.

W ocenie organu nadzoru brak uzasadnienia do stanowienia przez Radę w przedmiocie zgody wnioskodawcy na przetwarzanie danych osobowych. Należy bowiem zauważyć, że Rada nie jest administratorem danych osobowych przetwarzanych przy załatwianiu wniosków o najem lokalu, tym samym wszelkie regulacje w tym zakresie należy uznać za przekroczenie zakresu delegacji ustawowej oraz przysługujących Radzie kompetencji. Zgodnie z art. 5 ust. 2 RODO, administrator jest odpowiedzialny za przestrzeganie zasad przetwarzania danych osobowych (m. in. zgodności z prawem) i musi być w stanie wykazać ich przestrzeganie („rozliczalność”). Zatem wybór przesłanki przetwarzania danych osobowych z art. 6 RODO, a w przypadku ewentualnego przetwarzania danych na podstawie zgody osoby, której dane dotyczą, określenie warunków wrażenia tej zgody oraz jej formy, należy do administratora danych osobowych, którym w tym przypadku jest Wójt Gminy. Tym samym w § 6 ust. 3 pkt 5 i 6 Zasad Rada przekroczyła przyznane jej upoważnienie i naruszyła art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w zw. z art. 5 ust. 2 RODO.

Określając tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali, Rada postanowiła w § 6 ust. 6-10 i 12 o udziale w tej procedurze Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Zgodnie ze wskazanymi regulacjami:

6. *Wnioski rozpatruje Wójt Gminy Panki po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej.*
7. *W celu poddania trybu rozpatrywania wniosków kontroli społecznej Wójt Gminy zarządzeniem powołuje Społeczną Komisję Mieszkaniową, jako organ doradczy Wójta Gminy.*
8. *W skład Społecznej Komisji Mieszkaniowej powinni wchodzić:*
  - *Sekretarz Gminy,*
  - *jeden przedstawiciel Rady Gminy,*
  - *sołtys wsi leżącej na terenie Gminy,*
  - *przedstawiciel Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pankach,*
  - *pracownik Gminy zajmujący się gospodarką mieszkaniową.*
9. *Członek Społecznej Komisji Mieszkaniowej nie może rozpatrywać wniosku pochodzącego lub obejmującego osobę najbliższą członka. Projekty i listy wykazów zatwierdzane są przez Wójta.*
10. *Wójt może w każdym czasie odwołać członka Społecznej Komisji Mieszkaniowej.*
12. *Wójt po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej rozpatruje zastrzeżenia.*

A zatem Rada zdecydowała o powołaniu Społecznej Komisji Mieszkaniowej, która bierze udział w rozpatrywaniu wniosków o najem, wskazując, że celem powołania Komisji jest zapewnienie kontroli społecznej trybu rozpatrywania wniosków. Z § 6 ust. 8 Zasad wynika ponadto, że ma być to gremium częściowo zewnętrzne wobec struktury Urzędu Gminy.

Organ nadzoru nie kwestionuje możliwości powołania komisji mieszkaniowej dla celów rozpatrywania wniosków o najem, jako organu pomocniczego, opiniodawczego, biorącego udział w ocenie wniosków i wspierającego Wójta w zakresie realizacji omawianych zadań. Należy jednak wskazać, że w opinii tutejszego organu w skład takiej komisji powinni wchodzić wyłącznie pracownicy Urzędu Gminy, w ramach swoich obowiązków służbowych. To wójt gminy, wykonujący zadanie własne gminy określone art. 4 ust. 1 ustawy, jest w świetle prawa uprawniony do przeprowadzenia procesu weryfikacyjnego wniosków mieszkaniowych i będzie decydował o szczegółowych kwestiach organizacyjnych przy wykonywaniu tego zadania – w tym powierzeniu tych zadań pracownikowi Urzędu, czy też powołanie spośród pracowników Urzędu komisji mieszkaniowej do tych zadań. Niedopuszczalne jest powoływanie członków takiej komisji spoza struktury Urzędu, np. radnych, sołtysów i nadanie jej charakteru społecznego, bowiem ustawa nie przewiduje możliwości delegowania ww. zadań na podmioty inne niż Wójt i przypisany mu do pomocy Urząd Gminy. Niedopuszczalne jest nadto, aby komisja w takim składzie, biorąc udział w rozpatrywaniu wniosków mieszkaniowych, miała dostęp do danych osobowych, w tym m.in. danych wrażliwych, podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania.

W analizowanych Zasadach Rada błędnie określiła cel funkcjonowania takiej komisji, jako zapewnienie kontroli społecznej. Wskazaną Komisję powołać może Wójt Gminy Panki, jako organ wykonawczy stosownie do dyspozycji art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem niedopuszczalnym jest, aby Komisja powoływana przez organ wykonawczy gminy kontrolowała ten właśnie organ. Ponadto Komisja, biorąc udział w rozpoznawaniu wniosków o najem kontrolowałaby *de facto* samą siebie. Tymczasem kontrola społeczna powinna sprowadzać się do weryfikacji tego, czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie, przyczyny określonej kwalifikacji wniosku itp. Poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w zakresie ww. kontroli. Reasumując zatem, przyznanie Komisji Mieszkaniowej funkcji kontroli społecznej należy uznać za nieprawidłowe, jednak biorąc pod uwagę, że Rada prawidłowo uregulowała kontrolę społeczną w § 6 ust. 17-19 Zasad, możliwe jest zakwestionowanie wyłącznie części niniejszej uchwały.

Reasumując zatem, jedyną dopuszczalną formą udziału komisji mieszkaniowej w procesie rozpoznawania wniosków jest nadanie jej charakteru organu wewnętrznego wobec Urzędu Gminy i wspierającego Wójta w procesie rozpoznawania wniosków. Wskazać należy, że z przedmiotowej uchwały wynika, iż wolą Rady było nadanie Komisji Mieszkaniowej charakteru społecznego, kontrolującego proces rozpoznawania wniosków. Powołanie Społecznej Komisji Mieszkaniowej, w skład której miałyby wejść osoby spoza struktury Urzędu Gminy oraz która miałaby realizować kontrolę społeczną jest niedopuszczalne z przyczyn wyżej opisanych, tj. nie stanowi realizacji zadań kontroli społecznej oraz dopuszcza do rozpatrywania i załatwiania wniosków osoby inne niż organ wykonawczy gminy i podlegli mu pracownicy Urzędu, które w świetle ustawy takich uprawnień nie mają. Takie regulacje ocenić należy jako podjęte z przekroczeniem przyznanych Radzie Gminy kompetencji, a tym samym sprzeczne z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w § 6 ust. 6 Zasad w zakresie sformułowania „po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej”, § 6 ust. 7-10 Zasad oraz § 6 ust. 12 Zasad w zakresie sformułowania „po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej”.

Organ nadzoru podkreśla jednocześnie, że wyeliminowanie wyżej wskazanej części uchwały nie wyklucza powołania komisji mieszkaniowej spośród pracowników Urzędu Gminy biorącej udział w procesie rozpatrywania wniosków na etapie realizacji uchwały przez Wójta Gminy Panki, który stosownie do art. 33 ust. 3 ustawy o samorządnie gminny jest kierownikiem urzędu, a zatem ma kompetencje do powołania stosowanego gremium biorącego udział w procesie realizacji zadania Wójta polegającego na rozpoznawaniu wniosków o najem lokali. Wójt Gminy jest uprawniony do przeprowadzenia procesu weryfikacyjnego wniosków mieszkaniowych i do decydowania o szczegółowych kwestiach organizacyjnych przy wykonywaniu tego zadania.

W rozdziale 10 Zasad Rada przyjęła:

#### *Rozdział 10.*

#### *Przepisy przejściowe*

*§ 10. 1. W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie mają przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja Zasad narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobem gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ww. ustawą. Takie zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją RP jest zaś stawianie przepisów uchwały (tu: prawa miejscowego) przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12: (...) *przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe.*

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w wyżej wymienionym zakresie przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 87 Konstytucji RP.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, że § 3 uchwały w brzmieniu: *Traci moc Uchwała Nr 19/VI/2002 Rady Gminy Panki z dnia 26 września 2002 roku w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy* jest bezprzedmiotowy.

Ustawodawca przepisem art. 17 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych

innych ustaw, postanowił, że *Uchwały, o których mowa w art. 21 ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym, podjęte przed dniem wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy, zachowują ważność i mogą być zmieniane, jednakże nie dłużej niż przez 24 miesiące od dnia wejścia w życie art. 2 niniejszej ustawy.* Uwzględniając powyższe, organ nadzoru wskazuje, że ustawa nowelizująca została ogłoszona 20 kwietnia 2018 r. Przepis art. 2 tej ustawy wszedł w życie z dniem 21 kwietnia 2019 r., co oznacza, że uchwały o których mowa w art. 21 ustawy, podjęte przed dniem 21 kwietnia 2019 r., zachowały swą ważność do dnia 21 kwietnia 2021 r. Po upływie tego terminu uchwały utraciły swą moc obowiązującą. W niniejszej sprawie wskazana w § 3 uchwała Nr 19/VI/2002 podjęta została w dniu 26 września 2002 r, a więc została objęta dyspozycją art. 17 ustawy nowelizującej i utraciła swą moc obowiązującą 21 kwietnia 2021 r. A skoro tak, to w dniu podejmowania analizowanej uchwały, Rada Gminy nie była uprawniona do zawarcia w § 3 uchwały regulacji o utracie mocy obowiązującej uchwały, która utraciła ważność z mocy prawa.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 14.93.2025 Rady Gminy Panki z dnia 23 września 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Panki – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

### **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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**