



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 listopada 2025 r.

Poz. 6211

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.631.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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 BR.0007.17.112.2025 Rady Gminy Gaszowice z dnia 25 września 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gaszowice, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt i 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), zwanej dalej „ustawą” w związku z art. 2, art. 7 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 25 września 2025 r. Rada Gminy Gaszowice, zwana dalej „Radą”, podjęła uchwałę Nr BR.0007.17.112.2025 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gaszowice, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 29 września 2025 r.

Zgodnie z § 1 uchwały, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gaszowice zostały określone w załączniku do tego aktu.

W toku badania legalności postanowień uchwały i załącznika organ nadzoru stwierdził, że w sposób istotny naruszają one prawo, a co za tym idzie, koniecznym staje się stwierdzenie nieważności ww. aktu w całości.

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 w myśl art. 21 ust. 3 ustawy *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:*

- 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu;*
- 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;*
- 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu;*

- 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;
- 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;
- 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;
- 6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;
- 6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Natomiast w myśl zasady praworządności, wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

Nie ulega wątpliwości, że niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zaś Rada należy do grona organów władzy publicznej. W tym stanie rzeczy stwierdzić zatem należy, że zadaniem Rady staje się należyte wypełnienie delegacji określonej w art. 21 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 ustawy polegające na uregulowaniu wszystkich wymaganych ustawowo kwestii i przestrzeganiu przy tym zasad rzetelnej legislacji. Jednocześnie Rada nie może wykraczać poza wyznaczone upoważnienie oraz modyfikować regulacji ustawowych.

Przechodząc do badania poszczególnych regulacji załącznika, w pierwszej kolejności wskazać należy, że warunki, jakie spełnić należy aby ubiegać się o skorzystanie z najmu socjalnego zostały określone na poziomie ustawowym.

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.*

Ponadto, do uprawnienia w postaci zawarcia umowy najmu socjalnego ustawodawca odnosi się w art. 14 ustawy wskazując, iż o takowej możliwości może orzec sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu.

Jak wyjaśnił w jednym ze swych orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach [...] uprawnienie do wynajęcia z gminnego zasobu mieszkaniowego lokalu socjalnego przysługuje osobom spełniającym tylko dwa warunki: nie posiadającym tytułu prawnego do lokalu oraz spełniającym kryterium dochodowe określone przez radę na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Skoro więc ustawodawca wyraźnie określa kryteria, jakie muszą spełniać osoby, którym gmina może przyznać lokale socjalne, to nie ma podstaw do tego aby wprowadzać w uchwale innych wymogów w tej kwestii (wyrok WSA w Gliwicach z 29.01.2016 r., IV SA/Gl 463/15, publ. CBOSA).

W podobny sposób wypowiedział się także Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśniając, że Z brzmienia art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów nie sposób wyprowadzić wniosku, by określenie w szczególności warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, mogło skutkować wprowadzeniem *contra legem* (art. 23 ust. 2) jakiegokolwiek innego kryterium – w tym powierzchniowego. Skoro ustawodawca w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy o ochronie praw lokatorów przewidział, że umowę najmu lokalu socjalnego można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy, to tym samym organy stanowiące gminy nie były i nie są uprawnione do wprowadzenia do uchwały innych wymogów niż ustawowe kryteria, uprawniające wnioskodawcę do ubiegania się o zawarcie z gminą umowy najmu lokalu socjalnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 listopada 2016 r. sygn. akt I OSK 1296/16, Lex 2206291, wyrok WSA w Opolu z 25 marca 2013 r. sygn. akt II SA/Op 75/13, Lex 1299555).

Także rozróżnienie odrębnych kategorii lokali wynajmowanych na czas nieoznaczony i lokali socjalnych w punktach 1, 3 i 5 ustępu 3 art. 21 ustawy o ochronie praw lokatorów co do określenia – odpowiednio: wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy

najmu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych, przemawia za uznaniem, że rada gminy nie jest władna wprowadzać dodatkowych kryteriów wynajmowania lokali socjalnych, a zasady wynajmowania lokali socjalnych muszą różnić się od zasad wynajmowania lokali na czas oznaczony, bowiem to właśnie lokale socjalne mają zapewnić najuboższym mieszkańcom gminy prawo do mieszkania i zapobiegać bezdomności (wyrok NSA z 12.10.2018 r., I OSK 2509/17, publ. CBOSA).

Powyższe oznacza, że w przedmiocie przesłanek uprawniających do najmu socjalnego kompetencja Rady ogranicza się do wskazania wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego oddanie lokalu w najem. Rada nie ma zatem w tym względzie kompetencji do stanowienia o dodatkowych okolicznościach uprawniających do stosowania najmu socjalnego.

Ponadto, w ustawie brak także upoważnienia do ustalania przez organy stanowiące gminy przesłanek warunkujących możliwość najmu pomieszczeń tymczasowych, czy też przyznawania lokali zamiennych. Przesłanki stosowania tych instytucji zostały bowiem ustalone już wprost na poziomie ustawowym.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, że zgodnie z § 3 załącznika:

§ 3. Zasób może być przeznaczony na:

- 1) lokale w ramach najmu socjalnego;*
- 2) lokale wynajmowane na czas nieoznaczony;*
- 3) lokale oddane w najem po przeprowadzeniu remontu przez przyszedłego najemcę;*
- 4) lokale zamienne w rozumieniu ustawy;*
- 5) lokale wynajmowane na czas trwania stosunku pracy;*
- 6) lokale przeznaczone na wykonywanie zadań jednostek samorządu terytorialnego realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1214) oraz w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 49);*
- 7) pomieszczenia tymczasowe w rozumieniu ustawy.*

W § 7 załącznika Rada postanowiła, że: *Lokale wchodzące w skład zasobu, za wyjątkiem lokali przeznaczonych do remontu mogą być wynajmowane osobom, pozostającym w trudnej sytuacji materialnej, których dotychczasowe warunki zamieszkania kwalifikują wnioskodawcę do ich poprawy.*

W § 8 załącznika do uchwały Rada wskazała zaś, że *Przez osoby pozostające w trudnej sytuacji materialnej należy rozumieć:*

1) osoby, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, w okresie trzech miesięcy, poprzedzających datę złożenia wniosku o najem lokalu:

- a) nie przekracza 100% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym,*
- b) nie przekracza 70% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym, odnośnie osób ubiegających się o najem socjalny lokalu;*

2) osoby, których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, w okresie trzech miesięcy, poprzedzających datę złożenia wniosku o najem lokalu:

- a) przekracza 100% i nie przekracza 170% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym,*
- b) przekracza 70% i nie przekracza 130% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym, odnośnie osób ubiegających się o najem lokalu na czas nieoznaczony.*

Natomiast w § 11 Rozdziału 3 załącznika do uchwały zatytułowanym *Warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy* Rada przyjęła, że *Przez wnioskodawców kwalifikujących się do poprawy warunków zamieszkania, o których mowa w § 7 niniejszej uchwały, należy rozumieć osoby spełniające przynajmniej jedną z niżej wymienionych przesłanek:*

1) zamieszkują w lokalu, w którym na osobę przypada mniej niż 7 m² powierzchni mieszkalnej, w przypadku gospodarstwa jednoosobowego mniej niż 13 m² powierzchni mieszkalnej, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku lokalu, który nie posiada odrębnej kuchni, od powierzchni mieszkalnej przyjętej do obliczeń odejmuje się 4 m²;

2) zamieszkują w pomieszczeniu niemieszkalnym;

3) zamieszkują w miejscu zbiorowego zakwaterowania, w szczególności w mieszkaniach treningowych, wspomaganych, noclegowniach, w mieszkaniach, w których były umieszczone w ramach rodzin zastępczych, z wyłączeniem zakładów karnych i poprawczych.

Analizując ogół zacytowanych postanowień należy dojść do wniosku, że warunki uregulowane w § 7 załącznika do uchwały Rada odniosła do wszystkich rodzajów najmu lokali, które wchodzą w skład zasobu mieszkaniowego Gminy, a w tym także tych, których przesłanki zastosowania zostały już określone ustawowo i nie powinny podlegać modyfikacji na poziomie aktów prawa miejscowego. Nie ulega wątpliwości, że tym sposobem Rada nie tylko wykroczyła poza posiadane upoważnienie, ale także doprowadziła do stanu, w którym akt podstawowy, bez prawnego uzasadnienia, nakłada na społeczeństwo dodatkowe, nieznane ustawie warunki, od których spełnienia uzależnione ma być prawo do skorzystania z nich z danej instytucji.

W ocenie organu nadzoru § 8 załącznika do uchwały istotnie narusza prawo. O ile z pkt 2 jasno wynika jakie wskaźniki należy stosować odnośnie do osób ubiegających się o najem lokalu na czas nieokreślony, to kwestia ta w odniesieniu do najmu socjalnego może budzić wątpliwości. W tym miejscu zauważyć bowiem należy, że w ramach pkt 2 Rada w pierwszej kolejności ustaliła odpowiednie wskaźniki wysokości dochodu, a dopiero pod nimi, w sposób wyodrębniony graficznie zawarła zastrzeżenie, że mają one odniesienie do osób ubiegających się o najem lokalu na czas nieoznaczony. W pkt 1 Rada nie dokonała natomiast podobnego wyodrębnienia. Wyrażenie w brzmieniu *odnośnie osób ubiegających się o najem socjalny lokalu* Rada zamieściła jedynie w ramach pkt 1 lit. b, z pominięciem lit. a. Taka konstrukcja może sugerować, że do najmu socjalnego odnosi się jedynie pkt 1 lit. b, co jednocześnie prowadziłoby do sytuacji, w której uchwała byłaby niekompletna, tj. nie regulowałaby wysokości dochodu uprawniającego do najmu socjalnego dla osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwa domowego. Tego rodzaju wadliwości niweczą komunikatywność aktu prawnego i mogą wzbudzać w adresatach jego norm wątpliwości, co nie jest sytuacją pożądaną.

W dalszej kolejności zauważyć należy, że jednym z obligatoryjnych elementów uchwały podejmowanej na mocy art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy jest określenie zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy.

W tym miejscu dostrzec wypada, że ustawodawca konstruując wspomniane upoważnienie nie wprowadził żadnych ograniczeń co do osób, których dotyczyć może powyższa sytuacja, jak również nie zawęził przypadków „opuszczenia lokalu” jedynie do ściśle określonych sytuacji.

Aby delegacja ustalona w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy została należycie wypełniona, przepisy uchwały powinny odnosić się zatem do:

- 1) wszystkich osób, które pozostały w opuszczonym przez najemcę lokalu, a w razie jego śmierci nie wstąpiły także w najem na mocy odpowiednich regulacji ustawowych (tj. niezależnie od istniejącego pokrewieństwa, czasu zamieszkiwania z najemcą, itp.),
- 2) wszelkich przypadków, które doprowadziły do opuszczenia lokalu przez dotychczasowego najemcę.

Poza powyższym, o braku możliwości wprowadzenia ww. ograniczeń świadczy również fakt, iż w art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy ustawodawca jednoznacznie nakazał organom stanowiącym gmin ustalenie wyłącznie zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, tj. reguł postępowania względem takiego grona osób. W ramach wyrażenia „zasad postępowania” mieścić się zatem będą m.in. kwestie związane z rozstrzygnięciem o prawie do pozostania tych osób w lokalu, czy też określeniem czynności koniecznych do podjęcia celem potwierdzenia takiego prawa. Podobne stanowisko w tym przedmiocie przyjmują sądy administracyjne.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wskazał, że *Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji* (wyrok WSA w Łodzi z 11.04.2018 r., III SA/Łd 83/18, publ. CBOSA).

Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził, iż *Zgodnie z tym przepisem w uchwale powinny zostać określone zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci*

najemcy. Tymczasem w § 11 uchwały zamiast zasad postępowania wyliczono jedynie warunki, których spełnienie jest konieczne, aby osoby te mogły uzyskać prawo do lokalu mieszkalnego. Wcześniej zaś w § 10 porzeczono jedynie na sformułowaniu obowiązku opróżnienia lokalu, który niczym nie różni się od obowiązku ciążącego na każdej osobie zajmującej lokal bez tytułu prawnego. Gdyby intencją ustawodawcy było to, aby w ocenianej obecnie uchwale ograniczyć się wyłącznie do wskazania warunków, od spełnienia których zależy możliwość nabycia prawa do lokalu, to wówczas nie posłużyłby się pojęciem "zasad". Zgodzić się jednocześnie należy ze stroną skarżącą, że z delegacji ustawowej zawartej w § 21 ust. 3 pkt 6 ustawy nie wynika upoważnienie do formułowania dodatkowych wymagań, od których spełnienia zależeć ma zawarcie umowy z omawianą tutaj kategorią osób (wyrok WSA w Gliwicach z 29.11.2023 r., II SA/GI 1821/22, publ. CBOSA).

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy nie sposób uznać, że Rada w sposób właściwy wypełniła delegację z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy.

W § 19 załącznika Rada postanowiła, że: *W przypadku opuszczenia przez najemcę lokalu, umowa najmu może być zawarta z pełnoletnimi: wstępnymi, zstępnymi, byłym małżonkiem, osobą, która faktycznie pozostawała we wspólnym pożyciu z najemcą, rodzeństwem, powinowatymi (synowa, zięć, teściowa, teść), innymi osobami, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, dziećmi współmałżonka, dziećmi byłego małżonka, o ile łącznie spełnione są następujące warunki:*

- 1) wnioskodawca stale, nieprzerwanie zamieszkiwał z najemcą w lokalu przez okres ostatnich 3 lat przed opuszczeniem lokalu przez najemcę i nadal w nim zamieszkuje;*
- 2) nie posiadają zadłużenia wobec wynajmującego, z zastrzeżeniem, że warunek ten uznaje się za spełniony jeżeli osoby te zawarły z wynajmującym porozumienie o rozłożeniu należności na raty i wywiązują się z postanowień zawartego porozumienia;⁹*
- 3) dotychczasowy najemca wypowiedział umowę najmu i wymeldował się z przedmiotowego lokalu;*
- 4) które spełniają kryterium dochodowe określone w § 8 niniejszej uchwały.*

Choć z początkowej treści zacytowanej regulacji mogłoby wynikać, że będzie ona odnosić się do wszystkich przypadków opuszczenia lokalu przez dotychczasowego najemcę, to jednak biorąc pod uwagę całościową treść tego postanowienia uznać należy, że ogranicza się ona wyłącznie do jednej sytuacji, tj. łącznego wypowiedzenia przez dotychczasowego najemcę umowy najmu i wymeldowania się przez niego z tego adresu.

Zauważyć należy, że Rada przyjmując badane postanowienia pominęła znaczną część sytuacji, które wiązać można z pojęciem opuszczenia lokalu, a w tym m.in. przypadek porzucenia przez najemcę tego lokalu bez informowania o tym jakiegokolwiek podmiotu.

Poza powyższym wskazać również wypada, że uregulowana w art. 24 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Dz. U. z 2025 r. poz. 274 z późn. zm.) instytucja meldunku ma charakter porządkowo-administracyjny i inaczej aniżeli ma to miejsce w ramach instytucji miejsca zamieszkania, zasadniczo nie stanowi podstawy do ustalania okoliczności prawnych i faktycznych związanych z określonymi prawami lub obowiązkami osób fizycznych. Ponadto, z uwagi na nieistnienie sankcji prawnych z powodu niezameldowania lub niepodejmowania jego aktualizacji w praktyce zauważalny jest brak należytej aktywności społeczeństwa w wykonywaniu tego obowiązku (E. Żelasko-Makowska, *Wpływ sankcji prawnych bądź ich braku na przestrzeganie obowiązków ustawowych przez obywateli. Studium przypadku*, PPP 2015, nr 7-8, s. 73-84). Nie ulega wątpliwości, że powiązanie obu opisanych okoliczności prowadzi do dalece idącego ograniczenia przypadków, które mogłyby być utożsamiane z pojęciem „opuszczenia lokalu”, a co za tym idzie, także niewypełnienia przez Radę delegacji ustawowej.

Poza powyższym, zauważyć również należy, że § 19 załącznika do uchwały Rada odniosła się jedynie do określonego kręgu osób, tj. pełnoletnich wstępnych, zstępnych byłego małżonka, osoby, która faktycznie pozostawała we wspólnym pożyciu z najemcą, rodzeństwa, powinowatych (synowa, zięć, teściowa, teść), innych osób, wobec których najemca był obowiązany do świadczeń alimentacyjnych, dzieci współmałżonka, dzieci byłego małżonka. Nie jest natomiast wiadomym jakie czynności i w jakim trybie będą podejmowane względem innych osób. Jest to zatem kolejna kwestia świadcząca o braku wypełnienia przez Radę upoważnienia ustawowego.

Zastrzeżenia podnieść trzeba także względem warunków ustalonych w § 19 i § 20 załącznika do uchwały, od których ziszczenia Rada uzależniła prawo do kontynuowania umowy najmu w lokalu

opuszczonym przez najemcę albo pozostałym po jego śmierci. Wśród warunków tych znalazły się między innymi: konieczność stałego i nieprzerwanego zamieszkiwania z najemcą przez odpowiedni okres (tj. 3 lata przed opuszczeniem lokalu albo śmiercią najemcy, a gdy okres najmu trwał krócej niż 3 lata to okres ten wynosi tyle co okres zamieszkiwania najemcy w lokalu) oraz wymóg nie posiadania zadłużenia wobec wynajmującego, z zastrzeżeniem, że warunek ten uznaje się za spełniony jeżeli osoby te zawarły z wynajmującym porozumienie o rozłożeniu należności na raty i wywiązują się z postanowień zawartego porozumienia.

W ocenie organu nadzoru, uzależnienie zawarcia umowy najmu od stałego zamieszkiwania wspólnie z najemcą przez okres nie krótszy niż ten, wskazany w załączniku jest sprzeczne z przepisami ustawy. Rada, realizując przypisane gminie zadanie własne tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej nie może arbitralnie, bez upoważnienia ustawowego, kwalifikować do grona tejsze wspólnoty osoby legitymujące się określonym czasem zamieszkiwania. Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie umowy najmu z powodu niespełnienia powyższego wymogu narusza i ust. 2 ustawy. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi [...] w myśl art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna określać zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem zasad postępowania należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez ustalony przez Radę okres z pewnością nie mieści się w tym pojęciu, a zatem wykracza poza delegację ustawową (wyrok WSA w Łodzi z 28.03.2018 r., III SA/Łd 86/18, publ. CBOSA).

Za wykraczający poza delegację ustawową kwalifikować należy również drugi z powołanych wyżej warunków, a mianowicie wymóg nie posiadania zadłużenia wobec wynajmującego. Bez wątplenia kwestia ta nie mieści się bowiem w zakresie przedmiotowym „zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy”.

Niezależnie od powyższego, w odniesieniu do wspomnianego warunku uwagę zwrócić należy jeszcze na jedno zagadnienie. W przepisach tych Rada wymaga, aby osoby pozostające w lokalu nie posiadały zadłużenia względem wynajmującego.

Zgodnie z § 2 pkt 10 załącznika, *ilekroć w uchwale jest mowa o wynajmującym – należy przez to rozumieć Gminę lub inny podmiot dysponujący lokalami wchodzącymi w skład zasobu.*

Natomiast w myśl § 2 pkt 3 załącznika *ilekroć w uchwale jest mowa o zasobie – należy przez to rozumieć mieszkaniowy zasób Gminy.*

Z analizy ogółu powołanych przepisów ostatecznie wynika zatem, że w § 19 i § 20 załącznika Rada odnosi się do osób, które musiały być stronami umowy najmu lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego Gminy.

W ocenie organu nadzoru wolą ustawodawcy było to, aby Rada określiła zasady postępowania z osobami, które pozostały w lokalu, a nie były stronami umowy najmu takiego lokalu jednocześnie nie przysługujące im z mocy ustawy prawo do zamieszkiwania w tym lokalu.

Z powyższych względów regulacje przyjęte przez Radę nie tylko wykraczają poza przyznaną temu organowi kompetencję, ale są także pozbawione logiki i pozostają w sprzeczności zarówno z przepisami ustawy, jak i stojącą za nimi wolą ustawodawcy.

W odniesieniu do materii z art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy końcowo wskazać również należy, że oprócz wspomnianych powyżej wymogów zamieszczonych w § 19 i § 20 załącznika do uchwały Rada nie przyjęła żadnych regulacji, które m.in. określałyby kroki konieczne do podjęcia celem kontynuowania najmu lokalu (np. konieczność złożenia wniosku przez zainteresowaną osobę, ustalenie terminu, w którym winno to nastąpić), czy też konsekwencji zaniechania podjęcia takowych czynności albo braku możliwości skorzystania z takiego prawa (np. informacji o konieczności opróżnienia lokalu w określonym terminie). Nie ulega wątpliwości, że stan ten świadczy o braku wypełnienia delegacji ustawowej, a tym samym także o istnieniu rażącego naruszenia prawa wymagającego stwierdzenia nieważności niniejszego aktu w całości.

Do nieuprawnionego wykroczenia poza delegację ustawową doszło także w § 18 ust. 6 załącznika.

W treści § 18 ust. 1-5 załącznika Rada określiła warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Natomiast we wspomnianym § 18 ust. 6 Rada przyjęła, że *Osoby wyszczególnione w ust. 2-5 mogą wyrazić zgodę na wynajęcie lokalu niespełniającego określonych tam warunków.*

Zacytowane postanowienie nie określa warunku, jaki spełniać ma lokal dla osób niepełnosprawnych, a zatem nie mieści się w zakresie kompetencji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt ustawy. Poza powyższym, ingeruje ono w sferę wykonawczą uchwały, tj. w sferę stosunku najmu i decydowania strony o swoich uprawnieniach, co nie może mieć miejsca na płaszczyźnie aktu prawa miejscowego.

Następnie, z art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy wynika, że Rada obligatoryjnie powinna także określić zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy. Próbę uregulowania wskazanej materii Rada podjęła w ramach § 17 załącznika, wedle którego:

1. Lokal z zasobu może zostać przeznaczony na wykonywanie zadań Gminy realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1214) oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 49).

2. Lokale, o których mowa w ust. 1 przekazywane są na uzasadniony pisemny wniosek Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Gaszowicach.

3. Przeznaczenie lokali na realizację zadań, o których mowa w ust. 1 następuje z zachowaniem następujących zasad:

- 1) Gmina posiada wolny lokal;*
- 2) lokal wyposażany jest w niezbędne instalacje;*
- 3) lokal spełnia wymagania określone w odrębnych przepisach.*

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę regulacja nie wypełnia należycie delegacji ustawowej.

Jak zostało wspomniane już wyżej, niniejsza uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem winna w sposób kompleksowy określać wszelkie kwestie istotne dla ustalenia przypadków i sposobu przeznaczania lokali z zasobu Gminy na wykonywanie zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy, tj. zadań realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, z późn. zm.) oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700 i 2140 oraz z 2023 r. poz. 403).

Ponadto, z uwagi na brak odpowiedniego upoważnienia ustawowego, Rada nie posiada prawa do delegowania kompetencji do ustalania powyższych zagadnień przez inny podmiot, a w tym także organ wykonawczy gminy.

Tymczasem w § 17 ust. 2 załącznika do uchwały Rada ograniczyła się jedynie do ogólnego wskazania, że lokale mogą być przekazywane na uzasadniony pisemny wniosek Kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej w Gaszowicach. Z takiej regulacji nie sposób wywieść w jakich okolicznościach możliwe będzie stwierdzenie, że dany wniosek jest „uzasadniony”. Ostateczna ocena i decyzja zasadności takowego wniosku została zatem w rzeczywistości przeniesiona na organ wykonawczy, czyli Wójta Gminy Gaszowice.

W obecnym stanie Rada nie tylko więc nie wypełniła delegacji ustawowej, ale także naruszyła zasadę praworządności uprawniając organy władzy publicznej wyłącznie do działania na podstawie i w granicach prawa.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudzają również regulacje zamieszczone w § 32 ust. 1-2 oraz § 33 ust. 1-2 załącznika do uchwały, wedle których:

§ 32. 1. Wykaz wolnych lokali przeznaczonych do najmu osobom umieszczonych na liście rocznej osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu, ogłasza się raz w roku tj. do 31 grudnia na okres 5 dni w siedzibie Urzędu Gminy i na stronie internetowej Gminy Gaszowice. Wykaz określa adres, opis, powierzchnię lokalu oraz termin, w którym można dokonać jego oględzin.

2. Osoby umieszczone na liście rocznej, zainteresowane najmem lokalu, wskazują w okresie ogłoszenia wykazu adres jednego z przeznaczonych do wynajęcia lokali, z tym zastrzeżeniem, że oświadczenia w tym zakresie, które wpłynęły do Urzędu Gminy po tym terminie nie będą rozpatrywane.

§ 33. 1. W przypadku dysponowania lokalami przeznaczonymi do remontu dla osób zakwalifikowanych do przyznania takiego lokalu, raz w roku tj. 31 grudnia przez okres 5 dni w siedzibie Urzędu Gminy i na stronie internetowej Gminy Gaszowice przedstawia się wykaz lokali określający: adres, opis, powierzchnię lokalu, przewidywany zakres prac, szacunkowy koszt remontu oraz termin, w którym można dokonać jego oględzin.

2. Osoby zakwalifikowane do przyznania lokalu do remontu zainteresowane najmem wskazują w okresie ogłoszenia wykazu adres jednego z przeznaczonych do remontu lokali, z tym zastrzeżeniem, że oświadczenia w tym zakresie, które wpłynęły do Urzędu Gminy po tym terminie nie będą rozpatrywane.

Z analizy przywołanych postanowień wynika, że osoby zainteresowane skorzystaniem z ww. form najmu zmuszone są do dopełnienia obowiązków formalnych w rygorystycznie określonym terminie. W tym miejscu zauważyć bowiem należy, że lista osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu oraz lista lokali, o której mowa w § 33 mają być upublicznione jedynie na okres 5 dni. W tym samym terminie, tj. w ciągu wspomnianych 5 dni, do Urzędu Gminy w Gaszowicach muszą wpłynąć już odpowiednie dokumenty zainteresowanych osób. W opinii organu nadzoru ustalony w ten sposób termin godzi w zasadę zaufania obywateli do państwa oraz stanowionego przez niego prawa, wyprowadzaną z zasady demokratycznego państwa prawa opisaną w art. 2 Konstytucji RP.

Przy tak zastrzeżonym terminie może dojść do sytuacji, w której osoba uprawniona do zawarcia umowy najmu lokalu powyższym informację o możliwości skorzystania z tej instytucji w ostatnim dniu ww. terminu już po godzinach pracy urzędu. Jeśli zatem nawet jeszcze w tym samym dniu w placówce pocztowej nadana zostałaby przesyłka z odpowiednią dokumentacją, bez wątpienia nie wpłynie ona w wymaganym przez Radę terminie, a co za tym idzie, zgłoszenie takie zostanie odrzucone. Prawdopodobną jest także sytuacja kiedy to mimo nadania przesyłki jeszcze w jednym z pierwszych dni ww. terminu nie dotrze ona na czas wyznaczony przez Radę z przyczyn niezależnych od jej nadawcy. Niedochowanie wspomnianego terminu może mieć miejsce również w przypadku doręczeń elektronicznych. Przesyłki realizowane w ramach publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego zasadniczo winny być dostarczone nie później aniżeli w ciągu 24 godzin od momentu nadania (art. 55 ust. 4 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz. U. z 2024 r. poz. 1045 z późn. zm.), choć w praktyce okres ten może ulec wydłużeniu. Zatem, także skorzystanie z tej formy doręczenia nie daje gwarancji tego, że oświadczenie wpłynie do Urzędu Gminy w Gaszowicach na czas. Jedyną pewną formą dostarczenia oświadczeń w wymaganym terminie staje się więc tylko ich bezpośrednie złożenie w Urzędzie Gminy. W tym miejscu zauważyć jednak należy, że nie wszystkie osoby posiadają faktyczną możliwość zorganizowania swojego czasu tak, aby w zaledwie 5 dniach w godzinach pracy Urzędu Gminy wykonać powyższy obowiązek.

Poza powyższym zauważyć także należy, iż w § 32 ust. 1 załącznika Rada wskazała ogólnie, że lista ma być upubliczniona do 31 grudnia na okres 5 dni. Rada nie dookreśla, iż mają być to dni robocze, jak również nie ustanowiła żadnego zastrzeżenia o jego wydłużeniu w przypadku jego upływu w sobotę lub dzień wolny od pracy. Termin ten należy zatem ustalać jako 5 kolejno następujących po sobie dni. Prawdopodobną jest więc także sytuacja, w której lista zostanie opublikowana we wtorek, zaś termin upłynie w niedzielę, co sprawia, że ulega on dalszemu, radykalnemu skróceniu.

Do niewątpliwego skrócenia rzeczywistego terminu na złożenie oświadczeń dochodzi również w § 33 ust. 1 załącznika. Jak wynika bowiem z jego treści, w przypadku lokali przeznaczonych do najmu po przeprowadzeniu remontu listy tych lokali mają być publikowane zawsze 31 grudnia. Okres 5 dni zawiera zatem w sobie także święta stanowiące dni wolne od pracy uniemożliwiające złożenie w tym czasie wymaganej dokumentacji.

Rada zastrzegając tak krótki termin i wiążąc go z datą niepewną jaką jest moment wpływu do Urzędu Gminy niewątpliwie dopuściła się złamania konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez niego prawa. Jak wskazuje się w doktrynie *Z omawianej zasady wynika również, że uprawnienia, które mają być przyznane określönemu podmiotowi, nie powinny mieć charakteru pozornego ani być niemożliwe do wykonania ze względów prawnych lub faktycznych* (M. Kaczocha, 5.2. Wybrane zasady tworzenia prawa [w:] *Legislacja administracyjna*, Warszawa 2025).

Tymczasem biorąc pod uwagę okoliczności mogące zaistnieć przy stosowaniu powołanych wyżej postanowień załącznika stwierdzić trzeba, że w rzeczywistości w licznych sytuacjach faktycznych prawdopodobnym jest, iż uprawnienie do skorzystania z instytucji najmu nie będzie możliwe do zrealizowania.

Końcowo organ nadzoru pragnie wskazać, że regulacje aktów prawa miejscowego winny być konstruowane w sposób zrozumiały i przejrzysty. W ocenie organu nadzoru powyższe wymogi

w szczególności muszą być przestrzegane w odniesieniu do aktów takich, jak niniejsza uchwała. Materia regulowana jej postanowieniami dotyczy bowiem najbardziej podstawowych kwestii związanych z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty samorządowej gminy i jest kierowana do szerokiego grona odbiorców. Z uchwały tej każdy winien zatem sprawnie i bez konieczności przeprowadzania daleko idących zabiegów interpretacyjnych ustalić wszelkie potrzebne informacje dotyczące najmu lokalu z zasobu gminy.

Analizując przepisy załącznika nie sposób uznać, ażeby wszystkie one spełniały opisane wyżej warunki.

W §11 pkt 1 załącznika Rada zamieściła postanowienie, wedle którego *Przez wnioskodawców kwalifikujących się do poprawy warunków zamieszkania, o których mowa w § 7 niniejszej uchwały, należy rozumieć osoby spełniające przynajmniej jedną z niżej wymienionych przesłanek: 1) zamieszkują w lokalu, w którym na osobę przypada mniej niż 7 m² powierzchni mieszkalnej, w przypadku gospodarstwa jednoosobowego mniej niż 13 m² powierzchni mieszkalnej, z tym zastrzeżeniem, że w przypadku lokalu, który nie posiada odrębnej kuchni, od powierzchni mieszkalnej przyjętej do obliczeń odejmuje się 4 m².*

Zacytowany przepis załącznika został sformułowany w sposób uniemożliwiający ustalenie całości znaczenia jego treści. Z przepisu tego wywnioskować można, że warunkiem kwalifikującym do poprawy w przypadku gospodarstw jednoosobowych jest zamieszkiwanie w lokalu o powierzchni mieszkalnej mniejszej aniżeli 13 m². Nie jest jednak wiadomym do jakiego rodzaju sytuacji odnieść wskaźnik w postaci 7 m² powierzchni mieszkalnej.

Dodatkowo, o braku komunikatywności tekstu załącznika świadczy również posługiwanie się w nim przez Radę niezrozumiałymi wyrażeniami.

W § 14 oraz § 34 załącznika do uchwały Rada posłużyła się pojęciem „zasiedlenia”. Żadne z postanowień ustawy nie posługuje się tego rodzaju sformułowaniem. Ponadto, brak jego wytłumaczenia także w samych postanowieniach załącznika.

Poza powyższym, w § 32 ust. 3 załącznika do uchwały, po wystąpieniu opisanych tam okoliczności, Rada nałożyła na zainteresowane osoby obowiązek składania arkusza weryfikacyjnego. Z postanowień załącznika nie sposób jednak wywieść jakiego rodzaju jest to dokument i jakie informacje miałby on zawierać.

Biorąc pod uwagę charakter i wagę naruszeń występujących w badanym akcie stwierdzić należy, że narusza on w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa oraz podstawowe zasady konstytucyjne, a co za tym idzie, nie może funkcjonować w obrocie prawnym.

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 BR.0007.17.112.2025 Rady Gminy Gaszowice z dnia 25 września 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Gaszowice – w całości, 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, 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