



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 listopada 2025 r.

Poz. 6265

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.626.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 października 2025 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/241/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 września 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Cieszyn, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1, pkt 2, pkt 6 art. 21 ust. 3b 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2025 r. Rada Miejska Cieszyna przyjęła uchwałę Nr XVIII/241/25 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Cieszyn, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 i 3b ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 października 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z przepisem 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, jak wynika z treści przepisu 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.

Analiza treści art. 21 ust. 3 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy (tu: radzie miasta), ustawodawca wyznaczył granice tego upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, które winny być w zasadach ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalane zasady obligatoryjnie muszą obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 3 ustawy.

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 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

Organ nadzoru podkreśla, że 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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że jej § 7 i § 8 nieprawidłowo wypełniają upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 2 ustawy. Rada Miejska w ww. regulacjach uchwały wskazała, co następuje:

Rozdział 3.

Warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy

§ 7. Osoba ubiegająca się o poprawę warunków zamieszkiwania poprzez zawarcie umowy najmu musi spełnić kryteria zawarte § 5.

§ 8. W uzasadnionych przypadkach najemca lokalu mieszkalnego może ubiegać się o zawarcie umowy najmu (przyłączenie) lokalu przyległego będącego w złym stanie technicznym i sanitarnym, jeżeli lokale posiadają wspólne części pod warunkiem, że najemca złoży oświadczenie, że remont przylączonego lokalu wykona na własny koszt bez prawa zwrotu nakładów.

W powołanych regulacjach uchwały Rada Miejska podjęła próbę uregulowania warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, tj. obligatoryjnego elementu przedmiotowej uchwały (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy). Jednakże w ocenie organu nadzoru w omawianych regulacjach nie określono tych warunków. W pierwszym z warunków kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (§ 7) Rada wprowadziła odesłanie do § 5 uchwały czyli wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu. W tym miejscu należy zaznaczyć, że określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu, o którym mowa w art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy nie jest tożsame z obowiązkiem określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy (art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy) – nie są to tożsame elementy przedmiotowej uchwały i powinny być odrębnie uregulowane. Celem powyższych przepisów ustawy jest aby osoby spełniające określone kryteria ustawowe, tj. osiągające dochód o określonej wysokości oraz spełniające kryteria zamieszkiwania

kwifikujące do ich poprawy mogły ubiegać się o najem lokalu z zasobu gminy. Zatem, w ocenie organu nadzoru, przez warunki zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy należy rozumieć faktyczne warunki zamieszkiwania (np. powierzchnia, wyposażenie, stan techniczny, ilość osób korzystających z lokalu) a nie wysokość powyższego dochodu.

Regulacji § 8 uchwały również nie można uznać, że wypełnia delegację z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy, gdyż uregulowano w niej jedynie przypadek (uzasadniony) przyłączenia lokalu przyległego będącego w złym stanie technicznym i sanitarnym, jeżeli lokale posiadają wspólne części a najemca wykona jego remont na własny koszt – jednakże regulacja ta nie określa ogólnych warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawców do ich poprawy. Nadto regulacja § 8 uchwały w zakresie wyrażenia: *remont przyłączonego lokalu zostanie wykonany na własny koszt*, wykracza poza delegację z art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska Cieszyna w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 2 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Rada Miejska nie uwzględniła prawidłowo dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i nie określiła w uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w podnajem lokalu na czas nieoznaczony. Rada wprowadziła przyjęła regulację Rozdziału 2 uchwały, zatytułowanego: *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*, jednakże ani zawarte w tym rozdziale normy, ani też inne przepisy uchwały nie regulują prawidłowo materii określonej w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, tj. wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w podnajem lokalu na czas nieoznaczony. W treści § 5 i § 6 uchwały Rada Miejska uregulowała odpowiednio wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony, najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu jednakże pomijając określenie ww. wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w podnajem lokalu na czas nieoznaczony. Wobec powyższego, organ stanowiący gminy nie wypełnił prawidłowo delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, co stanowi również podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Dalej należy wskazać, że regulacja § 20 ust. 1 pkt 3 uchwały. Organ nadzoru nie kwestionuje możliwości powołania komisji 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 (tu: Burmistrz Miasta), 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, biorąca udział w rozpatrywaniu wniosków mieszkaniowych, miała dostęp do danych osobowych, w tym m.in. danych wrażliwych, podmiotów ubiegających się o przydział mieszkania.

Należy zaznaczyć, że obowiązki i uprawnienia radnego rady gminy zostały enumeratywnie uregulowane w ustawie. Zgodnie z przepisem art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym *Radny jest obowiązany brać udział w pracach rady gminy i jej komisji oraz innych instytucji samorządowych, do których został wybrany lub desygnowany*. Wykonywania czynności w ramach Komisji do Spraw Mieszkaniowych nie sposób uznać za udział w pracach rady gminy i jej komisji, a tym bardziej w instytucji samorządowej (Komisja jest podmiotem o charakterze pomocniczym, utworzonym fakultatywnie przez organ stanowiący gminy). Rada Miejska przepisem rangi podstawowej nie może radnemu rady miejskiej przypisywać innych zadań, niż wskazane w ustawie o samorządzie gminnym. W tym miejscu należy wskazać, iż w stosunkach publicznoprawnych (a do takich należy działalność i funkcjonowanie organów samorządowych) nie stosuje się zasady co nie jest

zakazane jest dozwolone, lecz zasadę, że dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje, gdyż stosownie do art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem organ stanowiący gminy obowiązany jest działać wyłącznie w granicach ustanowionego prawa.

W analizowanej uchwale Rada błędnie określiła cel funkcjonowania takiej komisji, jako element zapewnienia kontroli społecznej. Wskazaną Komisję powołać może Burmistrz Miasta Cieszyńska, jako organ wykonawczy stosownie do dyspozycji art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. 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.

W ocenie organu nadzoru treść § 27 uchwały stanowiąca, że: *Wolne lokale mieszkalne o powierzchni powyżej 80,00 m² w pierwszej kolejności przeznaczają się do najmu rodzinom spełniającym kryteria dochodowe określone dla najmu lokali mieszkalnych na czas nieokreślony. W przypadku braku osób na liście kwalifikujących się do przyznania takiego lokalu, mogą być oddane w najem za stawkę czynszu ustaloną w drodze przetargu* – nie wypełnia prawidłowo upoważnienia z art. 21 ust. 3b ustawy. Przedmiotowa regulacja uchwały nie określa kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – lecz wyłącznie zasadę pierwszeństwa oddawania tych lokali oraz tryb ich przyznania (w drodze przetargu).

Dalej należy wskazać, że regulacja § 25 pkt 1 uchwały również została podjęta z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. W przedmiotowej regulacji uchwały wskazano, że:

§ 25. Osoby, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy, mogą ubiegać się zawarcie z nimi umowy najmu pod warunkiem braku zaległości w opłatach za lokal jeżeli:

1) zamieszkiwały z najemcą w przedmiotowym lokalu ostatnie 3 lata przed opuszczeniem lokalu lub śmiercią najemcy.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja uchwały stanowi przekroczenie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 3 pkt 6 ww. ustawy, gdyż stanowi wprowadzenie dodatkowych warunków określających zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem wstąpiły po śmierci najemcy. Uzależnienie możliwości zawarcia umowy najmu od minimum 3-letniego okresu zamieszkiwania z najemcą (przed jego śmiercią, bądź opuszczeniem lokalu) nie ma oparcia w przepisach prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2025 r., sygn. akt III OSK 2064/24). Na marginesie należy wskazać, że Rada zobowiązana była uregulować zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy – a nie warunki, jakie te osoby muszą spełnić, aby w ten najem wstąpić.

Dodatkowo należy podnieść, że regulacja zawarta w § 19 uchwały (tabela lp. 2) wprowadzająca kryterium kwalifikacji punktowej w zakresie wieku, tj. *Przynajmniej jeden z wnioskodawców jest osobą pełnoletnią, która nie przekroczyła 40 roku życia* – w ocenie organu nadzoru budzi wątpliwości co do legalności, ponieważ ze względu na wiek, różnicuje sytuację prawną mieszkańców ubiegających się o przydział mieszkania z zasobu Gminy, przy czym w żaden sposób Gmina nie wyjaśniła dlaczego to kryterium odnosi się właśnie do wskazanego roku życia wnioskodawcy.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 XVIII/241/25 Rady Miejskiej Cieszyna z dnia 24 września 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Cieszyn, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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