



Poznań, dnia 19 listopada 2025 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.236.2025.3

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXV/128/2025 Rady Gminy Lisków z dnia 15 października 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lisków - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 15 października 2025 r. Rada Gminy Lisków podjęła uchwałę nr XXV/128/2025 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lisków.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 22 października 2025 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), zwanej dalej „ustawą”, 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 kolei 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

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Id: 08C46E0B-EF79-444D-813B-60EAB1BBB322

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”.

Z powyższego przepisu wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania „w szczególności”, nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), zwanej dalej „Konstytucją RP”.

Rada Gminy Lisków na mocy § 1 ust. 3 załącznika nr 1 do badanej uchwały postanowiła, że Gmina Lisków wynajmuje lokale mieszkalne posiadającym stałe zameldowanie na terenie gminy przynajmniej przez okres 5 ostatnich lat. Jak natomiast stanowi zapis § 1 ust. 4 tego załącznika: "W wyjątkowych przypadkach, Wójt Gminy Lisków może udzielić zgody na zawarcie umowy najmu z innymi osobami niż określone w ust. 3, o ile jest to uzasadnione interesem społeczności lokalnej". Tym samym rada powiązała uprawnienie do zawarcia umowy najmu lokalu z kwestią posiadania zameldowania na terenie Gminy Lisków. Tymczasem pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w art. 16 ust. 1 Konstytucji RP, z którego wynika, że tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. Takie właśnie znaczenie należy nadać pojęciu wspólnoty samorządowej użytym w art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z tego przepisu, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy niemający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody. Omawiana ustawa nie wprowadza innych ograniczeń wyłączających możliwość zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego. Treść art. 4 ust. 2 i art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw

lokatorów wskazuje, że nie wszyscy mieszkańcy gminy będą mogli ubiegać się o wynajem od gminy lokalu mieszkalnego, gdyż przeszkodę może stanowić kryterium dochodowe, które ustala rada gminy w uchwale, a także warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy, stanowiące podstawowe przesłanki wynajmu lokali z zasobu gminy. Brak jest natomiast jakichkolwiek podstaw, aby do uchwały wprowadzać - jak ma to miejsce w niniejszej sprawie - unormowania, które postawią w niekorzystnej sytuacji i bezpodstawnie różnicują sytuację osób znajdujących się w podobnych warunkach materialnych i mieszkaniowych, które być może kwalifikowałyby się do ubiegania się o wynajem lokalu gminnego w świetle uregulowań uchwały, gdyby nie wprowadzono niekorzystnych dla nich postanowień. Zasady wynajmowania lokali winny być tak skonstruowane, by ci spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe, od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu, z uwzględnieniem przewidzianego przez ustawodawcę pierwszeństwa zawarcia umowy najmu przysługującego osobom spełniającym wskazane w tym względzie w uchwale kryteria. Stosując powyższe zasady do rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, że Rada Gminy Lisków nie była umocowana do przyjęcia, że wynajmuje lokale mieszkalne jedynie osobom posiadającym stałe zameldowanie na terenie gminy i to przez okres co najmniej ostatnich 5 lat. Wspólnotę samorządową tworzą wszyscy mieszkańcy gminy, w tym także osoby, które nie posiadają zameldowania na terenie Gminy Lisków oraz te, które zamieszkują na jej terenie, przez okres krótszy niż 5 lat. Wyraźnego podkreślenia wymaga wskazanie, że ustawowym zadaniem gminy jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych całej wspólnoty samorządowej, a zatem wszystkich jej mieszkańców i to bez stosowania czasowego ograniczenia zameldowania; dotyczy to także wynajmu lokali należących do zasobu mieszkaniowego gminy.

Za niedopuszczalne w świetle przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów należy uznać ograniczenia wyłączające z możliwości ubiegania się o najem lokali osoby posiadające tytuł prawny do innego lokalu bez względu na jakiekolwiek okoliczności faktyczne, w tym sytuację dochodową i rzeczywiste warunki zamieszkiwania. Podkreślenia wymaga w tej mierze, że stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 przywołanej wyżej ustawy do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Z kolei art. 21 ust. 3 ustawy wskazujący, jakie kwestie obowiązkowo regulować ma uchwała w przedmiocie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, wskazuje m.in. (w pkt 1-2), iż zasady te winny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu; 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy. Wskazane powyżej normy czynią niewątpliwym, że gmina obowiązana jest tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

wymagających tego członków wspólnoty samorządowej, nie zaś jedynie tych członków wspólnoty, którzy nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu. Nadto możliwość ubiegania się o najem lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jak również warunki najmu zależą wyłącznie od dochodu gospodarstwa domowego i warunków zamieszkiwania. Wprowadzanie w tej mierze nieprzewidzianych w ustawie wyłączeń powodujących, że wnioski niektórych kategorii osób, z racji nieprzewidzianych w ustawie okoliczności, nawet hipotetycznie nie mogą być pozytywnie rozpatrzone, w istotny sposób narusza wskazane wyżej przepisy (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 listopada 2012 r., II SA/GI 760/12). W konsekwencji za istotnie naruszającą prawo należy uznać treść § 6 pkt 1 załącznika do badanej uchwały.

Rada Gminy Lisków w treści § 7 ust. 2 załącznika nr 1 do badanej uchwały postanowiła, że pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługuje osobom, którym sąd przyznał prawo nawiązania najmu socjalnego lokalu.

Zdaniem organu nadzoru, powyższy przepis został podjęty przez radę z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 pkt 3 w zw. z art. 14 ustawy.

Wyjaśnić należy, że kwestia orzekania przez sąd o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu została unormowana w art. 14 ustawy. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, o takim uprawnieniu (albo o jego braku) sąd orzeka w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, przy czym obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Jednocześnie w dalszych regulacjach art. 14 ustawy wskazano przesłanki, które winien uwzględnić sąd, orzekając w przedmiocie omawianego uprawnienia. Wskazać tu należy w szczególności na ust. 3, w myśl którego: „Sąd, badając z urzędu, czy zachodzą przesłanki zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, orzeka o uprawnieniu osób, o których mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną”. Z kolei w ust. 4, w pkt 1-6, sformułowano katalog osób, względem których sąd nie może orzec o braku uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, „chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany lub ich sytuacja materialna pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie”. Nadmienić należy, że katalog ten wymienia m.in. „osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały” (pkt 6), niemniej jednak jest on znacznie szerszy i obejmuje także kobiety w ciąży, małoletnich, osoby niepełnosprawne lub ubezwłasnowolnione wraz z osobami sprawującymi na nimi opiekę, obłożnie chorych, emerytów i rencistów, czy też osoby posiadające status bezrobotnego. To zatem sam ustawodawca określił przesłanki, jakimi winien kierować się sąd orzekający w przedmiocie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjęty jest pogląd, że kreowane przez gminę w drodze uchwały zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, nie mogą zawęzać granic ustawowego obowiązku wynikającego z ww. art. 14 tej ustawy. W sytuacji, gdy nie istnieją regulacje wskazujące, aby osoby eksmitowane, z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom

pierwszeństwo (vide wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 czerwca 2020 r., III SA/Łd 346/20). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r. w sprawie IV SA/Po 1133/12 wskazał, że przepis uchwały określający zasady pierwszeństwa w uzyskaniu lokalu socjalnego z uwagi na legitymowanie się wyrokiem eksmisyjnym, jest sprzeczny z prawem.

Podejmując przedmiotową uchwałę rada nie wypełniła również w całości nałożonej na nią delegacji ustawowej.

Na mocy art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy rada była zobowiązana określić m. in. wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu. W treści § 5 załącznika do uchwały rada uregulowała kwestie stosowania obniżek, ale tylko i wyłącznie w odniesieniu do najmu na czas nieoznaczony. Tym samym rada nie określiła wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu w odniesieniu do najmu socjalnego lokali.

Na mocy art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy rada była zobowiązana również określić 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. Rada w istocie nie uregulowała ww. kwestii. W treści § 8 załącznika do uchwały podano jedynie, że zamiana lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz lokali należących do tego zasobu i lokali wchodzących w skład innych zasobów może być dokonana na pisemny wniosek najemców za pisemną zgodą wynajmujących (§ 8 ust. 1 załącznika do uchwały) oraz że wnioski o zamianę lokali wymagają zaopiniowania przez Komisję Mieszkaniową (§ 8 ust. 2 załącznika do uchwały). Powyższe przepisy określają co najwyżej tryb dokonywania zamiany lokali, nie wskazują jednak warunków, przy spełnieniu których taka zamiana jest możliwa.

Rada była również zobowiązana do określenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b, co wynika z treści art. 21 ust. 3 pkt 6b ustawy. Powyższego obowiązku rada nie wypełniła. W treści § 14 załącznika do uchwały wskazano jedynie, że gmina może przeznaczyć lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy na wykonywanie innych 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 ze zm.) oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 49). Rada była jednak zobowiązana do określenia zasad przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b ustawy. Takich zaś zasad w przedmiotowej uchwale zabrakło.

Z uwagi na brak całościowego wypełnienia przyznanej radzie delegacji ustawowej, konieczne stało się stwierdzenie nieważności badanej uchwały w całości.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
/-/ Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy Lisków
Wójt Gminy Lisków