



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 30 października 2025 r.

PNIK-I.4131.720.2025

Rada Miejska w Warcie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 XIV/96/2025 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 25 września 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Warta, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, które mogłyby zabezpieczyć ich potrzeby mieszkaniowe oraz ich małżonka”;
- § 3 załącznika do uchwały;
- § 11 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „oraz z dokumentami potwierdzającymi wysokość dochodów uzyskanych przez wnioskodawcę i inne osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania”.

Uzasadnienie

Działając na podstawie m.in. 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 725), dalej jako "u.o.p.l.", Rada Miejska w Warcie przedmiotową uchwałą określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Warta.

Organ nadzoru pismem z dnia 20 października 2025 r., znak: PNIK-I.4131.720.2025, zawiadomił Radę Miejską w Warcie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr XIV/96/2025 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 25 września 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Warta, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi dnia 2 października 2025 r. W zawiadomieniu poproszono o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

Przewodniczący Rady Miejskiej w Warcie w dniu 28 października 2025 r. przesłał wyjaśnienia w sprawie, które nie zostały uwzględnione przez organ nadzoru.

Stosownie do art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. W przypadku naruszenia prawa, organ nadzoru zobowiązany jest orzec o nieważności uchwały w całości lub w części.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i ust. 2 u.o.p.l. tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Stosownie do przepisu art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l., 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.

Konkretyzacja elementów uchwały następuje w art. 21 ust. 3 u.o.p.l., który stanowi, 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;
- 7) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;

8) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.

Na tle powyższych regulacji, dokonując kontroli zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, uznać należy, że unormowania uchwały w istotny sposób naruszają art. 21 ust. 3 u.o.p.l.

W § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Rada Miejska w Warcie przyjęła, że o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego, wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Warta na czas nieoznaczony mogą ubiegać się osoby, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, których dochód nie przekracza wysokości dochodu uzasadniającego oddanie lokalu mieszkalnego w najem na czas nieoznaczony, zamieszkują stale i posiadają centrum życiowe w Gminie Warta, nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, które mogłyby zabezpieczyć ich potrzeby mieszkaniowe oraz ich małżonka.

W ocenie organu nadzoru ww. wymóg nie posiadania tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, które mogłyby zabezpieczyć potrzeby mieszkaniowe wnioskodawcy oraz jego małżonka, w sposób istotny narusza prawo. Posiadanie tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, które mogłyby zabezpieczyć potrzeby mieszkaniowe osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego oraz jej małżonka nie musi automatycznie oznaczać zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych danych osób. Zasady wynajmowania lokali powinny być stanowione w taki sposób, aby mieszkańcy gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe takie jak warunki zamieszkania i wysokość dochodu, od których uzależnione jest zawarcie umowy o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy mieli równe szanse w staraniach o uzyskanie lokalu. Wprowadzony w przedmiotowej uchwale wymóg nie posiadania tytułu prawnego do innego lokalu lub nieruchomości, które mogłyby zabezpieczyć potrzeby mieszkaniowe wnioskodawcy oraz jego małżonka stanowi negatywną przesłankę o charakterze materialno - prawnym, która nie tylko wykracza poza granice zakresu delegacji ustawowej z art. 21 ust. 3 u.o.p.l., ale pozostaje również w sprzeczności z ustawowymi obowiązkami gminy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tych członków wspólnoty, którzy spełniają kryteria ubiegania się o lokal z mieszkaniowego zasobu gminy. Potwierdzenie powyższego stanowiska znalazło odzwierciedlenie w judykaturze - vide wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 2790/13, wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 86/18.

W § 3 załącznika do uchwały Rada Miejska w Warcie przyjęła, że każde prace remontowe lub budowlane ingerujące w substancję lokalu, mogą być dokonywane wyłącznie za pisemną zgodą Burmistrza lub osoby przez niego upoważnionej po uprzednim zgłoszeniu pisemnego wniosku, pod rygorem utraty prawa do rozliczenia nakładów.

W ocenie organu nadzoru ww. regulacja stanowi nieuprawnioną ingerencję w materię prawa cywilnego, bowiem jest interwencją w uprawnienie stron do ustalenia treści łączącego je stosunku prawnego o charakterze cywilnoprawnym. Tym samym jest działaniem organu wykraczającym poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. Rada nie jest stroną umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy. Tego rodzaju umowa jest zawierana między najemcą, a organem wykonawczym gminy (wójtem, burmistrzem, prezydentem miasta) jako

organem gospodarującym mieniem gminy i reprezentującym gminę w świetle art. 30 i art. 31 ustawy o samorządzie gminnym. Wyłącznie zatem te podmioty jako strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie najmu kwestie związane z dokonywaniem prac remontowych lub budowlanych lokalu. Zakwestionowany zapis uchwały odnosi się zatem do materii wyłączonej z kompetencji decyzyjnych rady i stanowi wkroczenie w zakres kompetencji organu wykonawczego gminy.

W § 11 ust. 2 pkt 1 załącznika do uchwały Rada Miejska w Warcie przyjęła, że do wniosku o przydział lokalu należy dołączyć deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji uwzględniając osoby będące członkami gospodarstwa domowego oraz z dokumentami potwierdzającymi wysokość dochodów uzyskanych przez wnioskodawcę i inne osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja w zakresie wyrazów „oraz z dokumentami potwierdzającymi wysokość dochodów uzyskanych przez wnioskodawcę i inne osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania” pozostaje w sprzeczności z art. 21b u.o.p.l. Powołany powyżej przepis nie stanowi podstawy prawnej do nałożenia na osobę ubiegającą się o najem lokalu, już na etapie składania wniosków, obowiązku dołączenia dokumentów potwierdzających wysokość dochodów wskazanych w deklaracji. Zgodnie z art. 21b ust. 1 u.o.p.l. osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy składa deklarację o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenie o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego. W deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczeniu o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego uwzględnia się osoby będące członkami gospodarstwa domowego w dniu składania tych dokumentów. Zgodnie z art. 21b ust. 1a u.o.p.l. w razie wątpliwości co do wiarygodności informacji i danych zawartych w deklaracji, o której mowa w ust. 1, 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.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisanej części jest uzasadnione i konieczne.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Burmistrz Warta