



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 27 maja 2025 r.

WP-I.4131.92.2025

Rada Miasta Ząbki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Ząbki Nr XV/172/2025 z dnia 22 kwietnia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w części obejmującej:

- § 3 ust. 3 w zakresie sformułowania: „z tym, że wymienione w nich deklaracja i oświadczenia dotyczą okresu 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wnioskodawcy propozycję najmu lokalu lub najmu socjalnego lokalu”,
- § 4 ust. 1 w zakresie w jakim przepis wskazuje sposób ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu od średniego miesięcznego dochodu w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego najemcy w okresie 3 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o obniżkę,
- § 5 ust. 1 pkt 1,
- § 5 ust. 3 w związku z § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie wprowadzonego w uchwale obowiązku spełnienia przez małżonka wnioskodawcy warunku nieposiadania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego oraz § 5 ust. 1 pkt 2 w zakresie sformułowania „mieszkalnego”,
- § 10 ust. 1 w zakresie sformułowania: „za pośrednictwem Komisji, a także” oraz ust. 4 pkt 2, ust. 5 i ust. 6,
- § 11 ust. 3 zdanie wstępne - w zakresie słowa: „pozytywna” oraz ust. 3 pkt 2 lit. b,
- § 16 ust. 1 zdanie 2 i § 14 ust. 6 pkt 2 - w zakresie, w jakim przepis odwołuje się do § 16 ust. 1.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 22 kwietnia 2025 r. Rada Miasta Ząbki podjęła uchwałę Nr XV/172/2025 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miasta Ząbki wskazała przepis 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: „u.o.p.l.”.

Uchwała powyższa została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 kwietnia 2025 r. Pismem z dnia 15 maja 2025 r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miasta Ząbki o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/172/2025.

Zgodnie z brzmieniem 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.

Z kolei art. 21 ust. 3 u.o.p.l. zawiera otwarty katalog zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w uchwale w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zgodnie z art. 21 ust. 3 u.o.p.l. 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.*

7) *(uchylony)*”.

Uchwała podejmowana na podstawie powołanego wyżej przepisu u.o.p.l. stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 2058/11). Zarazem postanowienia uchwały stanowiące realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Organ nadzoru, analizując treść uchwały, uznał wyszczególnione przepisy za naruszające prawo w sposób istotny, z powodów wskazanych poniżej.

W § 3 ust. 3 uchwały przyjęto, że wysokość dochodu w trakcie weryfikacji uaktualniającej warunki uprawniające wnioskodawcę do zawarcia umowy najmu lokalu i najmu socjalnego lokalu ustala się zgodnie z przepisami art. 21b ust. 1 - 4 u.o.p.l., z tym że wymienione w nich deklaracja i oświadczenia dotyczą okresu 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wnioskodawcy propozycji najmu lokalu lub najmu socjalnego lokalu. Natomiast 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. Zastrzeżenie § 3 ust. 3 uchwały w brzmieniu: „*z tym, że wymienione w nich deklaracja i oświadczenia dotyczą okresu 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wnioskodawcy propozycję najmu lokalu lub najmu socjalnego lokalu*” modyfikuje sposób ustalenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego, wynikającą z przepisu art. 21b ust. 1 u.o.p.l.

Z kolei w § 4 ust. 1 uchwały określono, że wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu ustalana jest za okres 3 miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku o obniżkę – zamiast – deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa

domowego. Postanowienia § 3 ust. 3 i § 4 ust. 1 uchwały modyfikują zatem przepis 21b ust. 1 u.o.p.l.

W § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Miasta ustaliła, że do poprawy warunków zamieszkiwania kwalifikują wnioskodawcę m.in. „*bardzo trudne warunki mieszkaniowe*”. Przepis art. 21 ust. 3 pkt 2 u.o.p.l. nakłada na organ stanowiący gminy obowiązek określenia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy. Ustawodawca upoważnił radę gminy do ustalenia szczegółowych warunków, których spełnienie pozwala na złożenia wniosku o zawarcie najmu lokalu z gminnego zasobu. Rada Miasta Ząbki w § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały nie określiła w sposób jednoznaczny warunku, który musi spełnić osoba ubiegająca się o przyznanie lokalu. Przyjęte w przepisie sformułowanie „*bardzo trudne warunki mieszkaniowe*” jest niejasne i rodzi problemy interpretacyjne. Tym bardziej, że jak stanowi przepis § 5 ust. 2 uchwały, określone przez Radę Miasta przesłanki, kwalifikujące do poprawy warunków zamieszkiwania muszą być spełnione łącznie. Prawodawca w aktach normatywnych powinien unikać pojęć niedookreślonych. Od uchwał rad gmin, w szczególności tych o randze aktów prawa miejscowego, winno się również oczekiwać pełnej przejrzystości i braku niejasności interpretacyjnych. Akt uchwalony przez gminę nie powinien zawierać przepisów zredagowanych w sposób niezrozumiały, niejasny lub budzący wątpliwości interpretacyjne (WSA w Warszawie w wyroku z dnia 16 stycznia 2024 r. sygn. akt II SA/Wa 1171/23).

W § 10 ust. 1 uchwały Rozdziału zatytułowanego „*Tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawieranych na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej*”, poprzez użycie zwrotu „*za pośrednictwem Komisji*” nieprawidłowo uznano, że Komisja mieszkaniowa powołana przez Burmistrza Miasta pełni rolę czynnika kontroli społecznej. Sposób kontroli społecznej nie został uregulowany ustawowo, ale rada gminy ma obowiązek określenia go w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Społeczna kontrola trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali powinna pozwolić na możliwość ustalenia, jakie osoby zostały zakwalifikowane na etapie rozpatrywania i załatwiania ich wniosków do kategorii osób, z którymi mają zostać zawarte umowy najmu, a które z nich do takiej kategorii nie zostały zakwalifikowane (NSA z 9 lutego 2023 r. sygn. akt. III OSK 6685/21). Poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy musi mieć wymiar realny i gwarantować możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego na podejmowane decyzje. Nie spełnia ustawowego wymogu określenia sposobu poddania spraw mieszkaniowych kontroli społecznej komisja ukształtowana przez organ wykonawczy gminy. W tym miejscu warto przytoczyć

stanowisko WSA w Łodzi wyrażone w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 lipca 2023 r. sygn. akt II SA/Łd 272/23, cytuję: *„Aby został spełniony wymóg kontroli społecznej nad sprawami, dotyczącymi trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem, musi być w tej kontroli zawarty składnik społeczny. Taki składnik społeczny będzie istniał tylko wówczas, gdy nie będzie podległy organowi wykonawczemu gminy. W związku z powyższym nie można mówić o kontroli społecznej, w sytuacji gdy kontrola społeczna ma być sprawowana przez gremium powołane przez organ wykonawczy gminy spośród bliżej nieokreślonego kręgu osób.”*

Wadliwe jest również sformułowanie postanowienia § 11 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym „pozytywna” opinia Komisji jest warunkiem umieszczenia wnioskodawcy na liście zakwalifikowanych do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony lub najmu socjalnego lokalu. Należy zaznaczyć, że kompetencje komisji mieszkaniowej nie mogą wkraczać w kompetencje organu zarządzającego mieniem komunalnym gminy (wyrok NSA z 20 marca 2002 r. sygn. akt II SA/Wr 177/02). Opinia komisji mieszkaniowej, która jest jedynie ciałem doradczym, wspomagającym działanie organu wykonawczego, winna być niewiążąca, tzn. nie może ona ostatecznie rozstrzygać o tym czy wnioskodawca zostanie zakwalifikowany do zawarcia umowy najmu lokalu.

Ponadto, w delegacji przepisu art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.p.l. nie mieści się prawo do ustalenia przez Radę Miasta zwrotu kosztów poniesionych w związku z pracą w komisji mieszkaniowej dla jej członków (dla przewodniczącego komisji oraz pozostałych jej członków), czyli regulacja przyjęta w § 10 ust. 5 i 6 oraz ust. 4 pkt 2 uchwały. Ustawa nie reguluje kwestii wynagrodzeń, diet czy zwrotu kosztów poniesionych przez członków komisji mieszkaniowej. Jeżeli rada gminy przewiduje w uchwale ciało konsultacyjne, sprawujące funkcję pomocniczą dla organu wykonawczego w sprawach mieszkaniowych, to w sferze jej uprawnień uchwałodawczych mieści się jedynie określenie trybu powołania i wskazanie składu osobowego komisji mieszkaniowej. Upoważnienie ustawowe nie obejmuje określenia wynagrodzenia za udział w pracach komisji, ani sposobu jego naliczania i wypłaty. Norma kompetencyjna dla rady gminy musi wyraźnie wynikać z przepisu ustawy, nie można jej zatem domniemywać. Wymaga tego zasada demokratycznego państwa prawnego i zasada legalizmu. Przyznanie zwrotu kosztów poniesionych w związku z pracą w komisji mieszkaniowej dla jej członków, w sposób istotny narusza przepis art. 21 ust. 3 pkt 5 u.o.p.l. Jeżeli w skład komisji mieszkaniowej zostają powołani przez wójta (burmistrza) pracownicy urzędu, to obowiązki związane z pracą w komisji wykonują oni w ramach nawiązanego stosunku pracy, a więc wynikające z niego wynagrodzenie winno uwzględniać również świadczoną przez nich pracę w komisji mieszkaniowej. Natomiast wobec innych osób, powołanych do komisji

mieszkaniowej, które nie są pracownikami urzędu gminy (miasta), brak jest podstaw prawnych do ustalenia wynagrodzenia za pracę w komisji.

W § 11 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały przyjęto zastrzeżenie, zgodnie z którym, warunek zaopiniowania wniosku przez komisję mieszkaniową, nie musi zostać spełniony, jeśli wnioskodawcy przysługuje prawo nawiązania stosunku najmu lub podnajmu w związku z koniecznością zapewnienia lokalu zamiennego lub najmu socjalnego na podstawie prawomocnego wyroku sądu. Podobnie w § 16 ust. 1 uchwały postanowiono, że niespełnienie warunków określonych w § 5 uchwały, czyli warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, powoduje odmowę zawarcia umowy najmu i przeniesienie wnioskodawcy na koniec listy, z zastrzeżeniem, że zasada ta nie dotyczy osób, wobec których sąd orzekł o uprawnieniu do najmu socjalnego lokalu.

Należy zauważyć, że kwestia uprawnienia do najmu socjalnego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego, została uregulowana w przepisach art. 14 oraz art. 35 u.o.p.l. Rada gminy nie jest upoważniona do formułowania żadnych postanowień w uchwale w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w zakresie przyznawania lokali socjalnym osobom, którym sąd przyznał prawo do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu. Materia dotycząca możliwości zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego z osobą upoważnioną do tego na mocy wyroku sądu, stanowi materię uregulowaną w ustawie i leży poza kompetencją uchwałodawczą rady gminy. Żaden z przepisów wskazanej ustawy nie pozwala radzie gminy na ustalenie w uchwale odmiennych reguł wobec osób z przyznanym wyrokiem sądu powszechnego uprawnieniem do lokalu socjalnego, względem innych osób oczekujących na lokal socjalny (wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 października 2021 r. sygn. akt II SA/Ol 559/21).

Odrębną kwestią jest również treść przytoczonego wyżej postanowienia § 16 ust. 1 uchwały, zgodnie z którą niespełnienie warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, powoduje odmowę zawarcia umowy najmu i przeniesienie wnioskodawcy na koniec listy. Po pierwsze, przesłanki odmowy zawarcia umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wynikają z przepisu art. 21b u.o.p.l. Ustawodawca w ust. 6 powołanego wyżej przepisu, zaliczył do nich przypadki niezłożenia deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości lub jeżeli wystąpi rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanim w oświadczeniu stanem majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu.

Dodatkowo przepis art. 21b ust. 1d u.o.p.l. wskazuje, że podstawą do odmowy zawarcia umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jest nieudostępnienie 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 lub niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez gminę u osoby ubiegającej się o zawarcie umowy. Po drugie, przyznanie miejsca na tzw. liście osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu komunalnego, która uwidacznia kolejność wnioskodawców, według której następuje zawarcie umowy najmu lokalu, uzależnione jest od spełnienia kryteriów kwalifikujących każdego z wnioskodawców do pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu, określonych w uchwale przez radę gminy. Niespełnienie przez wnioskodawcę warunków zamieszkiwania kwalifikujących go do ich poprawy skutkuje więc zawsze odmową zawarcia umowy najmu, natomiast kolejność wnioskodawcy na liście osób ubiegających się o zawarcie umowy najmu lokalu (wnioskodawca na liście oznaczony jest numerem porządkowym), wynika z weryfikacji kryteriów do pierwszeństwa zawarcia umowy najmu lokalu, jeżeli zostaną spełnione wymogi zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy. Tymczasem Rada Miasta w § 16 ust. 1 zd. 2 uchwały przyjęła, nie tylko skutek w postaci odmowy zawarcia umowy w przypadku niespełnienia warunków zamieszkiwania kwalifikujących wnioskodawcę do ich poprawy, ale również wykluczające się z nim następstwo „*przeniesienia wnioskodawcy na koniec listy*”. Postanowienie § 16 ust. 1 zd. 2 uchwały jest zatem wewnętrznie sprzeczne oraz narusza ww. przepis art. 21b u.o.p.l. ust. 1d i ust. 6 u.o.p.l. W konsekwencji powyższego wadliwe jest także postanowienie § 14 ust. 6 pkt 2 uchwały, w zakresie w jakim zawiera ono odesłanie do § 16 ust. 1 uchwały.

Niezgodne z przepisem art. 21b ust. 4 u.o.p.l. jest postanowienie § 5 ust. 3 w związku z § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie, w którym Rada Miasta przewidziała spełnienie przez małżonka wnioskodawcy warunku nieposiadania tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego położonego w Mieście Ząbki lub pobliskiej miejscowości, a w przypadku ubiegania się o zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu - nieposiadania tytułu prawnego do jakiegokolwiek lokalu mieszkalnego. W świetle art. 21b ust. 4 u.o.p.l. na żądanie gminy najemca lub osoba ubiegająca się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest obowiązana do złożenia oświadczenia o nieposiadaniu tytułu prawnego do innego lokalu położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Wskazany w ustawie warunek nieposiadania tytułu prawnego do lokalu odnosi się więc tylko do wnioskodawcy lub osoby ubiegającej się o zawarcie umowy

najmu. Ponadto ustawodawca wskazał warunek nieposiadania tytułu prawnego do lokalu, a nie tylko do lokalu „mieszkalnego”. Postanowienia § 5 ust. 3 oraz § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały modyfikują zatem ww. przepis ustawy.

Konkludując powyższe, kwestionowane postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny, a podniesione przez organ nadzoru argumenty czynią zasadnym niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze, dlatego organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały w części objętej rozstrzygnięciem, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/