



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 sierpnia 2026 r.

WP-I.4131.207.2026

Rada Gminy Mińsk Mazowiecki

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 2026 r. poz. 662, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.s.g.”,

stwierdzam nieważność

załącznika do uchwały Nr XX.278.2026 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 25 czerwca 2026 r. w *sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mińsk Mazowiecki*, w zakresie ustaleń:

- § 1 ust. 2 pkt 8 „*Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mińsk Mazowiecki*”,
- § 9 ust. 4 „*Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mińsk Mazowiecki*”.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 25 czerwca 2026 r. Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę Nr XX.278.2026 w *sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mińsk Mazowiecki*.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 6 lipca 2026 r. Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało skierowanie do Rady Gminy Mińsk Mazowiecki zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 28 lipca 2026 r. znak WP-I.4131.207.2026. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania, na podstawie art. 88 u.s.g., zawnioskowano o przekazanie do organu nadzoru, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania pisma, pisemnych wyjaśnień odnoszących się do następujących kwestii:

- 1) definicji gospodarstwa domowego, użytej w § 1 ust. 2 pkt 8 załącznika do ww. uchwały, w kontekście art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1335);
- 2) skutków prawnych określonych w § 9 ust. 4 załącznika do ww. uchwały wobec brzmienia art. 21b ust. 6 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 „o.p.l.m.z.g.”;
- 3) wypełnienia delegacji ustawowej wskazanej art. 21 ust. 3 pkt 4 o.p.l.m.z.g., wobec braku określenia w uchwale warunków dokonywania zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do zasobu gminy a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach.

Pismem z dnia 31 lipca 2026 r. Naczelnik Wydziału Planowania i Środowiska, działając z upoważnienia Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki, udzieliła następujących wyjaśnień:

- 1) *„W § 1 ust. 2 pkt 8 załącznika do uchwały wskazano, iż przez gospodarstwo domowe należy rozumieć gospodarstwo domowe osoby ubiegającej się o najem lokalu, obejmujące osoby stale z nią zamieszkujące i gospodarujące, których potrzeby mieszkaniowe mają być zaspokojone w tym lokalu. Przepis ten ma charakter definicji pomocniczej na potrzeby stosowania uchwały. Jego celem jest jednoznaczne określenie kręgu osób, których sytuacja mieszkaniowa, rodzinna i dochodowa podlega ocenie podczas rozpatrywania wniosku o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu Gminy – a więc osób, których potrzeby mieszkaniowe mają być zaspokojone w konkretnym lokalu komunalnym. (...) Definicja uchwałowa dodaje jedynie funkcjonalne doprecyzowanie, że chodzi o osoby których potrzeby mieszkaniowe mają być zaspokojone w tym lokalu, co wynika z istoty Zasad – dotyczą one przydziału konkretnego lokalu komunalnego – i nie zmienia sensu ustawowego pojęcia „gospodarstwa domowego.”;*
- 2) *„Przepis § 9 ust. 4 uchwały stanowi, że: „Złożenie nieprawdziwych oświadczeń, zatajenie informacji mających wpływ na ocenę wniosku albo odmowa złożenia wymaganych dokumentów może stanowić podstawę odmowy zakwalifikowania wniosku, skreślenia z listy albo odstąpienia od zawarcia umowy”. Regulacja ta dotyczy zatem etapu poprzedzającego zawarcie umowy najmu, tj.: kwalifikowania wnioskodawcy na listę osób zakwalifikowanych do zawarcia umowy, procedury utrzymania lub skreślenia z listy oraz decyzji o zawarciu bądź odstąpieniu od zawarcia umowy z osobą zakwalifikowaną. Celem § 9 ust. 4 jest zapewnienie prawidłowej i rzetelnej weryfikacji osób ubiegających się o lokal oraz ochrona mieszkaniowego zasobu Gminy przed przyznaniem lokalu osobie, która świadomie podała nieprawdziwe informacje lub odmówiła przedstawienia dokumentów niezbędnych do oceny spełniania kryteriów określonych uchwałą.”;*

- 3) *„Uchwała stosuje się do każdej zamiany, w której stroną jest najemca lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, niezależnie od tego, czy drugi lokal należy do zasobu gminnego, czy do innego właściciela. Wymóg zgody Wójta oraz pozostałe warunki dotyczą bowiem lokalu gminnego i sytuacji najemcy tego lokalu. Rada Gminy nie reguluje sposobu dysponowania lokalami należącymi do innych właścicieli (spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych, Skarbu Państwa, innych jednostek samorządu terytorialnego czy osób prywatnych), co pozostaje w zgodzie z zasadą działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 i 94 Konstytucji RP). W ocenie organu delegacja z art. 21 ust. 3 pkt 4 została wykonana w zakresie, w jakim pozostaje to w kompetencji organu stanowiącego gminy – uchwała określa warunki zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy oraz warunki, pod jakimi Gmina wyraża zgodę na zamianę, gdy druga strona zamiany zajmuje lokal w innym zasobie.”.*

Równocześnie wskazano, że na etapie wykonywania uchwały organ wykonawczy pozostaje otwarty na możliwość doprecyzowania oraz ewentualnego uzupełnienia jej postanowień w przypadku ujawnienia potrzeby ich uszczegółowienia, w ramach procedury zmiany uchwały podczas kolejnych sesji Rady Gminy.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez organ stanowiący gminy i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 8 *„Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mińsk Mazowiecki”*, stanowiących załącznik do uchwały: *„Ilekoć w Zasadach jest mowa o: gospodarstwie domowym należy przez to rozumieć gospodarstwo domowe osoby ubiegającej się o najem lokalu, obejmujące osoby stale z nią zamieszkujące i gospodarujące, których potrzeby mieszkaniowe mają być zaspokojone w tym lokalu.”.*

Tymczasem, zgodnie z definicją legalną zawartą w art. 4 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, przez gospodarstwo domowe rozumie się gospodarstwo prowadzone przez osobę ubiegającą się o przyznanie dodatku mieszkaniowego, samodzielnie zajmującą lokal mieszkalny albo gospodarstwo prowadzone przez tę osobę wspólnie z małżonkiem i innymi osobami stale z nią zamieszkującymi i gospodarującymi, które swoje prawa do zamieszkiwania w lokalu wywodzą z prawa tej osoby. Do członków gospodarstwa domowego nie wlicza się osób przebywających w instytucjach, o których mowa w art. 2 ust. 3 tejże ustawy.

Jak wynika z zestawienia powyższych przepisów, prawodawca lokalny w sposób nieuprawniony zmodyfikował przepis ustawy, co przesądza o istotnym naruszeniu prawa.

Zgodnie z § 9 ust. 4 „Zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Mińsk Mazowiecki”, stanowiących załącznik do uchwały: „4. Złożenie nieprawdziwych oświadczeń, zatajenie informacji mających wpływ na ocenę wniosku albo odmowa złożenia wymaganych dokumentów może stanowić podstawę odmowy zakwalifikowania wniosku, skreślenia z listy albo odstąpienia od zawarcia umowy.”.

Zgodnie z art. 21 b ust. 6 o.p.l.m.z.g., gmina odmawia zawarcia umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu w przypadku 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 występuje rażąca dysproporcja między niskimi dochodami wskazanymi w złożonej deklaracji a wykazanym w oświadczeniu stanem majątkowym członków gospodarstwa domowego osoby ubiegającej się o zawarcie umowy najmu albo podnajmu lokalu albo najmu socjalnego lokalu.

W świetle przedstawionych regulacji, sprzeczność ma charakter hierarchiczny i kompetencyjny. Sprowadza się do bezprawnego zmodyfikowania przez organ stanowiący gminy imperatywnego (bezwzględnie obowiązującego) nakazu ustawowego na normę o charakterze fakultatywnym (uznaniowym).

Zgodnie z postanowieniami § 11 załącznika do inkryminowanej uchwały:

„§ 11. 1. Zamiana lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Gminy wymaga pisemnej zgody Wójta.

2. Zamiana może nastąpić:

- 1) na wniosek najemcy;
- 2) na wspólny wniosek najemców zainteresowanych wzajemną zamianą;
- 3) z inicjatywy Gminy, jeżeli jest to uzasadnione racjonalnym gospodarowaniem zasobem, potrzebą remontu, rozbiórki, inwestycji, dostosowania lokalu do potrzeb najemcy albo ważnymi względami społecznymi lub zdrowotnymi.

3. Zgoda na zamianę może być uzależniona od braku zaległości z tytułu czynszu i innych opłat za lokal, chyba że zamiana ma doprowadzić do poprawy możliwości regulowania tych należności albo przemawiają za nią szczególne względy społeczne.

4. Zamiana nie może prowadzić do powstania warunków nadmiernego zagęszczenia ani do przyznania lokalu niedostosowanego do udokumentowanych potrzeb osoby z niepełnosprawnością.

5. W przypadku zamiany na lokal o wyższym standardzie lub większej powierzchni Wójt uwzględnia zdolność najemcy do ponoszenia kosztów utrzymania lokalu, z zachowaniem

kryteriów dochodowych określonych w § 2 ust. 1, o ile zamiana prowadzi do zawarcia nowej umowy najmu lokalu komunalnego.

6. Zamiana może polegać także na dostarczeniu najemcy innego wolnego lokalu w zamian za lokal dotychczas zajmowany.”.

Stosownie do art. 21 ust. 3 pkt 4 o.p.l.m.z.g., gmina ma obowiązek 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.

Z brzmienia przywołanego przepisu § 11 załącznika do uchwały wynika w sposób jednoznaczny, że zamiany lokali dotyczą wyłącznie mieszkaniowego zasobu gminy, co oznacza

że prawodawca lokalny nie wypełnił w sposób kompleksowy delegacji ustawowej. Jednakże zgodnie z poglądem zawartym w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 października 2022 r. sygn. akt III OSK 4396/21: *„Nie można uzasadniać stwierdzenia nieważności aktu prawa miejscowego w całości wyłącznie tym, że wprowadzie jedynie niektóre jego postanowienia istotnie naruszają prawo, jednakże te które pozostają nie realizują w sposób kompletny upoważnienia ustawowego do jego wydania.(...) Wyeliminowanie z obrotu prawnego norm, które regulują określony, wyodrębniony przedmiotowo zakres działań, (...), z uwagi*

na ich istotną sprzeczność z porządkiem prawnym, nie uniemożliwia obowiązywania innych norm, które sprzeczne z prawem nie są, a nadto regulują zupełnie inną sferę aktywności. Pozostałe w obrocie prawnym normy, w adekwatnym dla nich zakresie, w sposób kompletny realizują właściwą do ich wydania normę upoważniającą. Tym samym, jako normy zgodne z porządkiem prawnym nie mogą zostać objęte kompetencją nadzorczą z art. 91 ust. 1 SamGminU, jak również nie podlegają eliminacji z obrotu prawnego przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 PostAdmU.”.

Warto podkreślić, iż zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego sporządzoną w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli, a znaczeniem interesów, które ma on chronić (art. 8 ust. 3). Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą Parlamentu, stanowi więc element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego i ma pierwszeństwo przed ustawą.

Z powyższych względów, mimo braku kompleksowego wypełnienia delegacji ustawowej, organ nadzoru odstąpił od stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w całości.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Rady Gminy Mińsk Mazowiecki w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., 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/