



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 14 stycznia 2026 r.

PN.III.4131.1.1.2026

**Pani
Barbara Kamińska
Przewodnicząca
Rady Miasta Opola
ul. Rynek-Ratusz
45-015 Opole**

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 ze zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXIV/408/25 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Opola – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Miasta Opola, powołując się na 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) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) podjęła uchwałę XXIV/408/25 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Opola.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 19 grudnia 2025 r.

W ocenie Wojewody Opolskiego przedmiotowy akt istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej ustawą lokalową.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) 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 więc ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy lokalowej 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.

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny – stosownie do art. 21 ust. 3 ustawy lokalowej – 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.

Z treści ww. przepisów wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali powinna kompleksowo i szczegółowo regulować kwestie wskazane w upoważnieniu ustawowym, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy lokalowej zwrot „w szczególności” oznacza, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale rady gminy nie została określona w sposób wyczerpujący (ma charakter katalogu otwartego). Kwestie wyszczególnione przez ustawodawcę w pkt 1-6b rada gminy jest jednak obowiązana obligatoryjnie uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Jest to minimum elementów koniecznych do uznania, że rada prawidłowo wypełniła delegację ustawową. Brak któregośkolwiek z nich daje podstawę do stwierdzenia nieważności aktu w całości. Jednocześnie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem – co nie oznacza jednak dowolności organu. Uchwalane regulacje muszą być zgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że Rada Miasta Opola nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej. Kwestionowany akt nie określa bowiem warunków, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności. Organ stanowiący gminy w sposób nieprawidłowy zrealizował zatem delegację ustawową, wynikającą z art. 21 ust. 3 pkt 6a ustawy lokalowej. Zawarty w Rozdziale 8 § 21 ust. 1 i 2 uchwały zapis stanowi ogólne stwierdzenie, że lokal mieszkalny wskazany dla osób niepełnosprawnych musi spełniać warunki uwzględniające rzeczywiste potrzeby osób niepełnosprawnych i rodzaj niepełnosprawności (ust. 1) a warunki lokalowe, jakie powinien spełniać lokal są określone indywidualnie uwzględniając potrzeby wnioskodawcy, które to wnioskodawca winien wskazać składając wniosek (ust. 2). Określone w zaskarżonej uchwale warunki nie są

konkretne - nie zostały w sposób dostateczny określone, a co za tym idzie nie uwzględniono więc w sposób wyczerpujący materii wymaganej przez ustawę lokalową. Przyjęte rozwiązania a raczej ich brak powodują w istocie, iż potencjalny najemca będący osobą niepełnosprawną nie wie jakie wymogi techniczne spełniają lokale komunalne przeznaczone dla osób niepełnosprawnych. A zatem nie może być wątpliwości co do tego, że brak wskazania wymogów technicznych lokali mieszkalnych wskazanych dla osób niepełnosprawnych uniemożliwia tym osobom pełny i niezależny udział we wszystkich sferach życia na zasadzie równości z innymi osobami.

Wskazać również należy, że Rada Miasta Opola niniejszym aktem ustanowiła zasady najmu lokali mieszkalnych do remontu, lokali socjalnych, tymczasowych, o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, lokali będących pracownią twórcy, postępowania w stosunku do osób, które nie wstąpiły w stosunek najmu po śmierci najemcy albo pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę a także zamiany lokali. Tym samym w przedmiotowej uchwale pominięto zasady i kryteria oddawania w najem lokali mieszkalnych na czas nieokreślony. Zatem nie wypełniono delegacji wynikającej z art 21 ust. 3 pkt 1, 3 i 5 ustawy lokalowej.

Nadto, w Rozdziale 2 § 6 ust. 1 uchwały zawarto, iż pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu przysługuje osobom, które uzyskały pełnoletniość w pieczy zastępczej, a ostatnim miejscem zamieszkania przed pobytem w pieczy było Miasto lub przebywały w trakcie pieczy zastępczej przynajmniej 3 lata na terenie Miasta, pod warunkiem, że z wnioskiem o najem lokalu wystąpią w ciągu 5 lat od osiągnięcia pełnoletniości. Z powyższego zapisu nie wynika, że Rada Miasta Opola zrealizowała prawidłowo wymóg zawarty w art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy lokalowej bowiem nie wskazano tak na prawdę jakie należy spełnić kryteria, aby móc zawrzeć umowę najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu. Pierwszeństwo przysługuje jedynie osobom, które uzyskały pełnoletniość w pieczy zastępczej ale do jakiego rodzaju najmu przysługuje to pierwszeństwo nie dookreślono. Zatem nie można uznać, iż została wypełniona delegacja ww. ustawowa.

Organ nadzoru wyjaśnia, że przedmiotowy akt zawiera również inne istotne naruszenia prawa.

Zgodnie z Rozdziałem 1 § 1 ust. 1 niniejsza uchwała reguluje zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Opola oraz tryb zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej Miasta. Natomiast w myśl Rozdziału 1 § 1 ust. 3 pkt 3 przez członka wspólnoty samorządowej – należy przez to rozumieć osoby faktycznie zamieszkujące na terenie Miasta Opola przez okres co najmniej 3 lat przed złożeniem wniosku które spełnią jeden z poniższych warunków: a) osoby zamieszkują na terenie Miasta i zameldowane są na pobyt stały lub czasowy na terenie Miasta; b) osoby korzystają z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Opolu; c) osoby, które opuściły zakład karny lub areszt śledczy i przed osadzeniem w zakładzie karnym lub areszcie śledczym były zameldowane i zamieszkiwały na terenie Miasta; d) są cudzoziemcami posiadającymi Kartę Polaka oraz spełniającymi kryterium pod lit. a); e) osoby, które w inny sposób wykażą, że ich centrum życiowe znajduje się na terenie Miasta.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy lokalowej tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. 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 użytemu w art. 4 ust. 1 ustawy lokalowej. Mieszkańcem gminy jest zatem każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy. Jak wynika z kolei z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, prawo do ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu ma każdy mieszkaniec gminy nie mający zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, mający niskie dochody. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 6 maja 2022 r. (sygn. akt III SA/GI 315/22, LEX nr 3354155) wskazuje, że: "w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, że brak jest podstaw, aby przepisy gminne dyskryminowały w jakichkolwiek sposób członków wspólnoty samorządowej w dostępie do prawa nabycia lokalu z gminnego zasobu nieruchomości, z uwagi na długość okresu i charakter zamieszkiwania na terenie danej gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 12 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Go

5/06, LEX nr 322213, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 czerwca 2002 r., II SA/Ka 269/02, LEX nr 162291; wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 lutego 2011 r., LEX nr 795095)". Ustawodawca w art. 1 ust. 1 u.s.g. określił, kto jest członkiem wspólnoty samorządowej. Mieszkańcami gminy będą zatem zarówno osoby zamieszkujące i zameldowane na jej terenie na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane, ale przebywające w danej miejscowości na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu. Tak rozumianym swoim mieszkańcom gmina obowiązana jest tworzyć warunki umożliwiające zaspokajanie ich potrzeb mieszkaniowych. Tymczasem Rada Miasta Opola wprowadziła warunek zamieszkiwania na terenie Miasta Opola przez okres co najmniej 3 lat przed złożeniem wniosku. Tożsama konstrukcja została zawarta również w Rozdziale 2 § 6 ust. 1 uchwały w stosunku do pierwszeństwa najmu lokali przysługującym osobom, które uzyskały pełnoletniość w pieczy zastępczej. Dla uznania danej osoby za mieszkańca gminy nie ma znaczenia czas zamieszkiwania w gminie. Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r. (sygn. akt OSK 883/04, LEX nr 164541), mieszkaniec, to człowiek stale gdzieś mieszkający, lokator, obywatel. Mieszkańcami gminy będą zatem zarówno osoby zamieszkujące i zameldowane na jej terenie na pobyt stały, jak i osoby niezameldowane, ale przebywające w danej miejscowości na terenie gminy z zamiarem stałego pobytu. Gmina obowiązana jest na mocy art. 4 ustawy lokalowej tworzyć warunki umożliwiające zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty samorządowej, czyli jej mieszkańców. Rada nie ma zatem uprawnień do dokonywania regulacji dotyczących minimalnego okresu zamieszkiwania, ograniczając tym samym krąg podmiotów, do których adresowane są działania gminy. Jego zastosowanie w odniesieniu do realizowanych przez gminę zadań narusza przepisy ustrojowe zawarte w art. 1 ust. 1 u.s.g. w związku z art. 7 ust. 1 u.s.g i art. 4 ust. 1 ustawy lokalowej. Stanowi to również naruszenie przepisu kompetencyjnego wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy lokalowej.

W Rozdziale 3 § 7 ust. 1 pkt 4 i § 9 ust. 1 pkt 4, Rozdziale 5 § 18 ust. 1 pkt 4 a także Rozdziale 6 § 19 ust. 1 pkt 4 i ust. 3 pkt 4 niniejszego aktu uzależniono możliwość ubiegania się o najem lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Opola lub jego zamianę od spełnienia warunku polegającego na nieposiadaniu tytułu prawnego

w postaci prawa własności, współwłasności lub ograniczonego prawa rzeczowego do innego lokalu w tej samej lub pobliskiej miejscowości przez wnioskodawcę lub współmałżonka. Po pierwsze, w odniesieniu do najmu socjalnego stanowi nieuprawnioną modyfikację art. 23 ust. 2 ustawy lokalowej, zgodnie z którym umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2, z uwzględnieniem art. 21b. Tymczasem rada gminy nie może w uchwale normować kwestii, które zostały już uregulowane w ustawie. Powtarzanie regulacji ustawowych, ich modyfikacja lub uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące, ponieważ może doprowadzić do interpretacji przepisów odmiennej lub sprzecznej z intencją ustawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/WR 1179/98). Niedopuszczalne jest wyłączenie z kręgu podmiotów mogących ubiegać się o wynajem lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego osób posiadających tytuł prawny do innego lokalu czy nieruchomości mieszkalnej. Wyłączenie to jest możliwe jedynie w przypadku najmu lokalu socjalnego, stosownie do treści art. 23 ust. 2 ww. ustawy. Kryterium decydującym o istnieniu uprawnienia do zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy jest istnienie, po stronie potencjalnego najemcy, niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, nie zaś posiadanie bądź nie tytułu prawnego (np. prawa własności/współwłasności) do innego lokalu. Innymi słowy, posiadanie tytułu prawnego do lokalu nie przesądza o tym, że po stronie członka wspólnoty samorządowej nie istnieje przesłanka niezaspokojonej potrzeby mieszkaniowej (por. wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2021 r., sygn. akt III OSK 272/21). Należy zatem uznać, że krąg osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu jest określony w przepisach ustawy, a należą do niego wszyscy członkowie wspólnoty samorządowej, którzy posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i którzy spełniają jednocześnie kryterium dochodowe. Warto w tym miejscu wskazać również na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 maja 2015 r. (sygn. akt I OSK 255/15), w którym Sąd uzasadniał, że samo posiadanie tytułu prawnego do lokalu lub budynku mieszkalnego nie oznacza, że członek wspólnoty samorządowej ma zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, różne okoliczności faktyczne lub prawne mogą bowiem uniemożliwić uprawnionemu korzystanie z własnego lokalu. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym bądź faktycznym), która uniemożliwia

zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Wielokrotnie zdarza się, że lokal (dom), co do którego dana osoba ma tytuł prawny, nie nadaje się w ogóle do zamieszkania. Z powyższego wynika, że rada gminy nie może postanowić, że prawo najmu przysługuje osobie, która nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu, gdyż norma taka wprowadza modyfikację znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych z art. 4 ust. 2 ustawy lokalowej.

Dalej, w Rozdziale 6 § 19 ust. 1 kwestionowanego aktu uchwalono, że z osobami, które pozostały w lokalu po śmierci najemcy, a nie wstąpiły w stosunek najmu w trybie art. 691 Kodeksu cywilnego lub pozostały w lokalu po opuszczeniu lokalu przez najemcę, może zostać zawarta umowa najmu zajmowanego lokalu, jeżeli łącznie są spełnione następujące warunki: 1) osoby te były zameldowane i zamieszkiwały z najemcą do chwili opuszczenia przez niego lokalu lub jego śmierci i prowadziły z nim wspólne gospodarstwo domowe przez okres co najmniej 3 lat; 2) osoby te nie zalegają z opłatami za użytkowanie lokalu; 3) spełniają kryterium niskiego dochodu; 4) nie posiadają tytułu prawnego w postaci prawa własności, współwłasności lub ograniczonego prawa rzeczowego do innego lokalu w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Tymczasem norma kompetencyjna, o której mowa art. 21 ust. 3 pkt 6 ustawy lokalowej, uprawniała Radę Miasta Opola do określenia zasad postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy. Pod pojęciem „zasad postępowania” należy rozumieć określenie trybu (toku) czynności podejmowanych w danej sytuacji. Wprowadzanie dodatkowych warunków, w tym zameldowania i wspólnego zamieszkiwania z najemcą przez określony okres, pozostawiania osobą bliską dotychczasowemu najemcy, uregulowania zobowiązań wobec Gminy (w przypadku zadłużenia), czy też brak dysponowania innym lokalem, z pewnością nie mieści się w pojęciu „zasad postępowania”, a zatem wykracza poza delegację ustawową. W ocenie tut. organu nadzoru określenie tych warunków uchwały nie ma oparcia w przepisach prawa (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 kwietnia 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 1002/20). Wyłączenie członka wspólnoty samorządowej zamieszkującego w lokalu z dotychczasowym najemcą z możliwości starania się o zawarcie

umowy najmu z powodu niespełnienia pozaustawowych wymogów określonych przez Radę Miasta Opola istotnie narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy lokalowej.

Ponadto, w Rozdziale 2 § 3 ust. 10 uchwały zawarto, iż złożenie przez wnioskodawcę dokumentów zawierających nieprawdziwe dane lub zatajenie danych dotyczących sytuacji mieszkaniowej i materialnej w zakresie wymaganym uchwałą, niezbędnych do rozpoznania wniosku jest podstawą do pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. W przypadku podania danych niezgodnych z prawdą, wnioskodawca podlega odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Jak już wyjaśniono wyżej – gmina zobligowana jest tworzyć warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich, wymagających tego członków wspólnoty samorządowej, tj. tych członków wspólnoty, których potrzeby mieszkaniowe są niezaspokojone. O istnieniu lub braku zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych decydują warunki zamieszkiwania oraz dochód. Należy wskazać, że zgodnie z art. 21b ust. 5 ustawy lokalowej składanie deklaracji o wysokości dochodów członków gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie deklaracji oraz oświadczenia o stanie majątkowym członków gospodarstwa domowego, następuje pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Natomiast skutek w postaci odmówienia przez gminę zawarcia umowy najmu lub podnajmu lokalu i najmu socjalnego lokalu – jak wynika z art. 21b ust. 6 ww. ustawy – następuje w przypadku niezłożenia ww. deklaracji lub oświadczenia 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. Zatem zawarty w Rozdziale 2 § 3 ust. 10 uchwały zapis modyfikuje przepis rangi ustawowej, co jak wskazano powyżej nie powinno mieć miejsca.

Nadto, zawarte w Rozdziale 1 § 1 ust. 3 pkt 2, 3, 4, 6, 7, 8, 11, 12, 16, 18, 19, 21, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 32 zapisy uchwały stanowią liczne odesłania do ustaw, powtórzenia regulacji ustawowych lub ich modyfikację. Zgodnie z treścią § 118 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283, zwanego w dalszej części jako ZTP), który na mocy § 143 znajduje zastosowanie także do aktów prawa miejscowego, w treści aktu nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej oraz przepisów innych aktów normatywnych. Stanowione przez

organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały wydane przez inne podmioty przepisy powszechnie obowiązujące, kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m. in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Słusznie wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, że uchwała rady miejskiej nie może regulować raz jeszcze tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) w Warszawie z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, opublikowano: ONSA 1993/2/44) oraz, że taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r. II SA/Wr 1179/98, Opublikowano: OwSS 2000/1/17). W świetle art. 91 ust. 1 zd. pierwszego u.s.g. w zw. z art. 4 u.s.g. uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Pojęcie "sprzeczności z prawem" w rozumieniu tego przepisu obejmuje sprzeczność postanowień uchwały z jakimkolwiek aktem prawa powszechnie obowiązującego, w tym także z rozporządzeniem - co w konsekwencji oznacza, że również z ZTP. Choć w większości przypadków sprzeczność z konkretnymi, szczegółowymi dyrektywami legislacyjnymi zawartymi w ZTP będzie miała zapewne charakter nieistotnego naruszenia prawa, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, w których konkretne uchybienie zasadom techniki prawodawczej przyjdzie zakwalifikować jako naruszenie prawa istotne. Będzie to zwłaszcza dotyczyć reguł określanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego mianem "rudymentalnych kanonów techniki prawodawczej" (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2006 r., sygn. akt OTK-A 2006, Nr 5, poz. 58; wyrok TK z dnia 16 grudnia 2009 r., sygn. , OTK-A 2009, Nr 11, poz. 170), których nakaz przestrzegania jest postrzegany jako jeden z elementów konstytucyjnej zasady prawidłowej legislacji (por. T.

Zalasiński, Zasady prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 51). Powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Na pewno niedopuszczalne jest takie działanie organu samorządu terytorialnego realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Konsekwencją dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego. Zgodnie z § 115 i § 137 w zw. z § 143 ZTP, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą również niejasne i nieprecyzyjne zapisy uchwały takie jak zawarte w Rozdziale 3 § 8 ust. 5 pkt 1 sformułowanie "rażącej dysproporcji", w § 11 ust. 8 stwierdzenie "w uzasadnionych przypadkach" a także określenie w § 17 ust 5 "w szczególnie uzasadnionych przypadkach". Tak skonstruowane zapisy pozostawiają luz interpretacyjny co również narusza ZTP. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 ZTP przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny. Brak precyzyjnego określenia sformułowań uchwały uniemożliwia bądź znacznie utrudnia adresatom norm zgodne z nimi zachowanie, a po stronie organu wykonawczego stwarza możliwość uznaniowej interpretacji.

Końcowo organ nadzoru zwraca uwagę na zawarty w Rozdziale 2 § 3 ust. 11 i 12 uchwały termin jaki organ stanowiący określił wnioskodawcom. Zgodnie z zapisem § 3 ust. 11 przedmiotowego aktu wnioski złożone do 31 marca danego roku są przyjmowane do rozpatrywania w danym roku i stanowią podstawę do sporządzenia list na dany rok. Natomiast w § 3 ust. 12 uchwały zawarto, że wniosek złożony po terminie składania wniosków na dany rok uważa się za wniosek złożony na kolejny rok. W opinii tut. organu wprowadzenie ograniczenia czasowego do składania wniosków o najem lokalu z zasobu mieszkaniowego przeczy idei samej ustawy lokalowej, zgodnie z którą, jak wielokrotnie

wskazywano w niniejszym rozstrzygnięciu, ma ona na celu zapewnienie dostępu do mieszkania osobom aktualnie znajdującym się w trudnej sytuacji. Gdyby dany członek wspólnoty samorządowej, spełniający przesłanki ustawowe, znalazł się w sytuacji, w której miałby niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i spełniałby kryterium dochodowe, a nastąpiłoby to po 31 marca danego roku zostałby pozbawiony możliwości skorzystania z wniosku o najem lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy. Wówczas musiałby czekać, aż upłynie rok zanim jego wnioskowi zostałby nadany dalszy bieg. Dlatego też w ocenie organu nadzoru wprowadzenie takiego zapisu w uchwale ogranicza a nawet pozbawia mieszkańców wspólnoty możliwości uzyskania pomocy.

Uchybienia Rady Miasta Opola należy uznać za istotne i dające podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXIV/408/25 w całości. Do istotnych wad uchwały rady gminy, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się bowiem m. in. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 7 lutego 2024 r., sygn. akt I OSK 2517/23).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Daria Dec, starszy inspektor wojewódzki, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 284.