



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

---

Białystok, dnia 31 marca 2026 r.

Poz. 1452

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.57.2026.MT WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 27 marca 2026 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr 154/XXI/26 Rady Miejskiej w Ciechanowcu z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzenia oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji mieszkaniowej dla lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową KZN-Podlaskie Sp. z o.o. z siedzibą w Łapach, w części obejmującej:

- § 2 ust. 1 zdanie drugie tj.: „*Wzór wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego stanowi załącznik do niniejszej uchwały*”;
- § 2 ust. 2 pkt 2;
- § 3 ust. 5, 6 i 8;
- § 4 ust. 1 pkt 1 i 4;
- § 4 ust. 1 pkt 5 w zakresie słowa „niezadłużonego”;
- § 4 ust. 4;
- § 5 ust. 2;
- załącznika do uchwały nr 154/XXI/26, stanowiącego wniosek o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku mieszkalnym zlokalizowanym w Gminie Ciechanowiec z zasobu Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej KZN – Podlaskie Sp. z o.o. z siedzibą w Łapach.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 26 lutego 2026 r. Rada Miejska w Ciechanowcu podjęła uchwałę nr 154/XXI/26 w sprawie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzenia oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji mieszkaniowej dla lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową KZN-Podlaskie Sp. z o.o. z siedzibą w Łapach. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 lutego 2026 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy, Rada gminy określa, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

- 1) zasady przeprowadzania naboru wniosków, o których mowa w art. 11 ust. 1, w tym dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz zasady przeprowadzania oceny punktowej, o której mowa w art. 11 ust. 2, dla tych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a;

2) maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2.

Na mocy art. 8 ust. 2 ustawy rada gminy przy określaniu dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, zobowiązana jest dokonać wyboru spośród kryteriów tam wskazanych. Jednocześnie ustawodawca w art. 8 ust. 3 ustawy postanowił, że rada gminy może nadać części dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w ust. 2, charakter bezwzględnie obowiązujący, a także może określić inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa oprócz kryteriów, o których mowa w ust. 2.

Podkreślenia wymaga, że rada wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do modyfikacji regulacji ustawowych. Wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego poprzez dokonanie powtórzeń lub modyfikacji regulacji ustawowych, należy ocenić jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością wadliwego przepisu prawa miejscowego.

Rada Miejska w Ciechanowcu w § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały postanowiła, że: *średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu mieszkalnego, nie przekracza wysokości, o której mowa w art. 7a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 304 ze zm.).*”

W ocenie organu nadzoru ujmowanie wśród kryteriów bezwzględnie obowiązujących, postanowień dotyczących średniego miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego jest niezrozumiałe i mylące. Ustawa bowiem w art. 8 ust. 3 pkt 1 stanowi o uprawnieniu rady do nadania charakteru bezwzględnie obowiązującego kryteriom pierwszeństwa, o których mowa w art. 8 ust. 2, a dodatkowo w myśl art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy, rada ma obowiązek określić maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy. Tymczasem Rada Miejska w Ciechanowcu nie tylko nie określiła konkretnej (maksymalnej) wysokości, a ograniczyła się jedynie do uwzględnienia średniego miesięcznego dochodu odnosząc się do przepisów ustawy o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych.

Zakwestionować należy również treść § 3 ust. 5, 6 i 8 uchwały, gdyż nie stanowią one zasad, ani kryteriów naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, przez co wykraczają poza normę kompetencyjną zawartą w ustawie. Sama bowiem kompetencja do rozpatrywania złożonych wniosków przysługuje w takim układzie wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) - jako organowi wykonawczemu gminy, a rolą organu stanowiącego jest jedynie określenie zasad, na jakich przedmiotowe wnioski mają być składane w ramach przeprowadzanego naboru, tj. zasady te muszą dotyczyć etapu wcześniejszego, poprzedzającego samo rozpatrzenie. Prezentowane w przedmiotowej uchwale zapisy dotyczą natomiast kolejnego etapu po przeprowadzeniu naboru wniosków.

Kolejno, w § 4 ust. 1 pkt 1-6 uchwały Rada Miejska w Ciechanowcu wskazała dodatkowe kryteria pierwszeństwa wybrane spośród kryteriów wyliczonych w art. 8 ust. 2 ustawy. Rada określiła w **§ 4 ust. 1 pkt 1** uchwały dodatkowe kryterium pierwszeństwa: *„osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko, o których mowa w art. 7 ust. 1a ustawy z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. z 2022 r. poz. 2628 ze zm.)”* dokonując tym samym niedozwolonej modyfikacji kryterium wskazanego w art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy: *„w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko”*. Podobnie w **§ 4 ust. 1 pkt 4** określono kryterium pierwszeństwa o treści: *„najemca ukończył 60 lat w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1705 ze zm.)”* modyfikując w sposób nieuprawniony brzmienie ustawowego kryterium z art. 8 ust. 2 pkt 8 ustawy: *„najemca ukończył 65 lat”*. Kolejno w **§ 4 ust. 1 pkt 5** uchwały postanowiono, że *„osoba wchodząca w skład gospodarstwa domowego jest najemcą niezadłużonego lokalu (...)”*, natomiast art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy wprost wskazuje, że *osoba „wchodząca w skład gospodarstwa domowego jest najemcą lokalu (...)”*. Tym samym Rada dokonała nieuprawnionego dookreślenia kryterium ujętego w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy, do czego nie została upoważniona.

Jak już wskazano powyżej, zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy rada, określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa, o których mowa w ust. 1 pkt 1, dokonuje wyboru spośród kryteriów wymienionych w tym przepisie. Tym samym Rada Miejska w Ciechanowcu, decydując się na wybór kryteriów ustawowych, powinna je uwzględnić w takiej treści, jaka została ustalona w ustawie. Rada nie została uprawniona przez ustawodawcę do własnego dookreślenia kryteriów ani precyzowania ich w sposób odmienny od brzmienia przepisów ustawy.

Kryteria określone w § 4 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 przedmiotowej uchwały nie mogą być uznane za "inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa", do przyjęcia których rada została upoważniona w art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy, ponieważ w istocie rada postanowiła o odmiennym uregulowaniu przesłanek pierwszeństwa określonych w art. 8 ust. 2 pkt 2, art. 8 ust. 2 pkt 6 i art. 8 ust. 2 pkt 8 ustawy.

W § 5 ust. 2 uchwały Rada Miejska w Ciechanowcu postanowiła, że *osoby zakwalifikowane do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego w ramach SIM KZN – Podlaskie Sp. z o.o. zawierają umowę o partycypację w kosztach budowy lokalu mieszkalnego z SIM, i wpłacają partycypację w wyznaczonym w umowie terminie.* Zauważyć należy, że żaden przepis przywołanej ustawy nie stanowi o obowiązku partycypacji w kosztach budowy. Powołać się w tej kwestii należy na art. 29a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 1273 z późn. zm.) statuujący, że osoba fizyczna może zawrzeć z SIM umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego będzie najemcą. Regulacja w swej jednoznacznej treści stanowi wprost, że osoba fizyczna może zawrzeć umowę o partycypacji. Oznacza to uznaniowy charakter. Zatem jest to forma dobrowolna, a nie warunkująca dalsze bycie najemcą. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji ustawowej i nie znajduje oparcia w przepisach stanowiących podstawę prawną do jej wydania.

Ponadto z przytoczonych wyżej przepisów nie wynika upoważnienie do załączenia do omawianej uchwały wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego. W ocenie organu nadzoru to właśnie organ wykonawczy powinien móc kształtować treść wniosku; nie powinna być ona niejako „narzucona” przez organ stanowiący. Kompetencji Rady do stanowienia przepisów nie można bowiem domniemywać (m.in. wyrok NSA z 10 października 2000 r., II SA/Kr 749/00). Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tym samym uznać należy, że treść § 2 ust. 1 zd. drugie, § 4 ust. 4 oraz wniosek stanowiący załącznik do uchwały nr 154/XXI/26 podjęte zostały z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Organ nadzoru podkreśla, że rada zobowiązana jest przestrzegać zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że wszelkie działania organów władzy publicznej, w tym organu stanowiącego gminy, muszą znajdować oparcie w wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Tym samym przekroczenie przez radę granic upoważnienia ustawowego lub jego niewypełnienie przy podejmowaniu uchwał należy traktować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje lub w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. Wojewody Podlaskiego**  
**Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli**  
*Urszula Matusiewicz-Jasińska*