



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 18 lutego 2026 r.

Poz. 831

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.461.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 18 lutego 2026 r.

Na podstawie art. 85, art. 86, 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

-§ 1 ust. 2 pkt 4 i pkt 6, § 6 ust. 2 pkt 4, ust. 3 i ust. 4 oraz § 9 ust. 3 załącznika do uchwały nr XXIV/209/2025 Rady Gminy Świlcza z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Świlcza.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Świlcza w dniu 30 grudnia 2025 r. podjęła uchwałę nr XXIV/209/2025 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Świlcza. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 stycznia 2026 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje § 1 ust. 2 pkt 4 i pkt 6, § 6 ust. 2 pkt 4, ust. 3 i ust. 4 oraz § 9 ust. 3 załącznika do tego aktu istotnie naruszają obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym, w dniu 12 lutego 2026 r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia jej nieważności w w/w części.

Zgodnie z 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) 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.

W myśl art. 21 ust. 3 w/w ustawy zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca 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.

W § 1 ust. 2 pkt 4 załącznika do analizowanej uchwały Rada Gminy Świlcza uregulowała, że ilekroć w treści tego załącznika jest mowa o kwocie najniższej emerytury – należy przez to rozumieć kwotę najniższej emerytury ogłoszonej przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za ostatni rok. Należy jednak wskazać, że art. 94 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1749 z późn. zm.) stanowi, iż Prezes Zakładu ogłasza, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", co najmniej na 7 dni roboczych przed najbliższym terminem waloryzacji należne od terminu waloryzacji kwoty najniższej emerytury i renty.

Natomiast w § 1 ust. 2 pkt 6 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Gminy Świlcza wskazała, że ilekroć w jego treści jest mowa o członkach wspólnoty samorządowej – należy przez to rozumieć osoby zamieszkujące na terenie Gminy Świlcza z zamiarem stałego pobytu (tj. których centrum życiowe zlokalizowane jest na terenie tej Gminy), który może być udokumentowany odpowiednim zaświadczeniem potwierdzającym zamiar stałego pobytu na terenie Gminy Świlcza, w tym zameldowanie na pobyt stały w granicach administracyjnych Gminy. Organ nadzoru zauważa, że powyższa definicja stanowi modyfikację art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który reguluje następująco: „1. Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.”

Jednocześnie odnosząc się do powyższych zapisów, organ nadzoru wskazuje, że rada gminy nie jest upoważniona do powtarzania ani tym bardziej modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustaw. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por.m.in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 ; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Zgodnie z § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który stosuje się odpowiednio do aktów prawa miejscowego (na mocy §143 w/w załącznika do rozporządzenia), w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tej zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście rady gminy (prawodawcy miejscowego) w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy, co z kolei może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. Uchwała nie może jeszcze raz regulować tego, co zostało już wcześniej unormowane przez ustawodawcę i co stanowi przepis powszechnie obowiązujący, gdyż taki zbieg stwarza niebezpieczeństwo interpretacji powtórzonego przepisu wyłącznie w kontekście uchwały, w której go zawarto, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji (tak w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 04.10.2012 r. o sygn. akt IV SA/Po 851/12).

W myśl § 6 ust. 2 pkt 4 załącznika do badanej uchwały, pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego przysługuje osobom, które nabyły prawo do lokalu socjalnego na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu nakazującego opuszczenie i opróżnienie dotychczas zajmowanego lokalu. Dodatkowo w § 9 ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały uregulowano, że „umowa najmu lokalu socjalnego z osobami wymienionymi w ust. 1 może być zawarta, jeżeli sąd w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu orzeknie o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego tym osobom”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy zostały podjęte przez Radę Gminy Świlczy z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 3 i pkt 6 w związku z art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Wyjaśnić należy, że kwestia orzekania przez sąd o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu została unormowana w art. 14 w/w ustawy. Zgodnie z ust. 1 tego przepisu, o takim uprawnieniu (albo o jego braku) sąd orzeka w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu, przy czym obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Jednocześnie w dalszych regulacjach art. 14 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wskazano m.in. przesłanki, które winien uwzględnić sąd, orzekając w przedmiocie omawianego uprawnienia. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym przyjęty jest pogląd, że kreowane przez gminę w drodze uchwały zasad

wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, nie mogą zawęzać granic ustawowego obowiązku wynikającego z ww. art. 14 tej ustawy. W sytuacji, gdy nie istnieją regulacje wskazujące, aby osoby eksmitowane, z przyznanym lokalem socjalnym były w jakikolwiek sposób uprzywilejowane, w porównaniu do innych osób oczekujących na lokal socjalny, to gmina nie ma podstaw prawnych, aby w uchwale w tym zakresie przyznawać wskazanym podmiotom pierwszeństwo (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 czerwca 2020 r., III SA/Łd 346/20). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, który w wyroku z dnia 7 lutego 2013 r. o sygn. akt IV SA/Po 1133/12 wskazał, że za sprzeczny z postanowieniami ustawy uznać należy zapis określający zasady pierwszeństwa w uzyskaniu lokalu socjalnego z uwagi na legitymowanie się wyrokiem eksmisyjnym.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że zawarte w przepisie art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego określenie "w szczególności" oznacza, że uchwała rady gminy powinna regulować wszystkie wskazane w art. 21 ust. 3 pkt 3 zagadnienia, a ponadto rada gminy może zamieścić w uchwale jeszcze inne, dodatkowe zagadnienia związane z najmem. Zdaniem organu nadzoru ustalone w uchwale pierwszeństwo w wynajmowaniu lokali osobom, które na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu zobowiązane są do opuszczenia i opróżnienia lokalu, w stosunku do określonej kategorii osób, wykracza jednak poza upoważnienie ustawowe (tak też w wyroku NSA z dnia 25 czerwca 2010 r. o sygn. akt I OSK 732/10).

Zgodnie z § 6 ust. 3 załącznika do analizowanej uchwały, umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony do 2 lat. Jak stanowi ust. 4 tego paragrafu: „Umowę najmu lokalu socjalnego przedłuża się na kolejny okres oznaczony, jeżeli najemca spełnia warunki określone w § 2 ust. 2, a ponadto:

- 1) nie zalega z opłatami za lokal,
- 2) utrzymuje lokal w należytym stanie.”

Ponadto w myśl § 6 ust. 5 załącznika do przedmiotowej uchwały przedłużenie umowy najmu może nastąpić na pisemny wniosek najemcy.

W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Gminy Świlcza. Jak wynika z art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony. Stosownie do ust. 3 tego przepisu, umowę najmu socjalnego lokalu można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniająca zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu, stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2.

Mając na uwadze przywołane przepisy, należy uznać, że władcze działanie Rady Gminy Świlcza w tej materii poprzez arbitralne ustalenie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego oraz przesłanek jego przedłużenia, jest niezgodne z prawem. Stanowi to ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i kompetencji organu wykonawczego gminy. Uprawnienie do określenia pewnego rodzaju działań organu wykonawczego gminy w nie oznacza, że jej organ stanowiący jest władny do regulowania kwestii już unormowanych w obowiązujących przepisach prawa bądź należących do zakresu objętego umową cywilnoprawną na zasadzie swobody umów. Trzeba podkreślić, że art. 21 ust. 3 w/w ustawy, jako przepis mający charakter upoważnienia ustawowego do tworzenia źródeł prawa powszechnie obowiązującego, nie może być interpretowany w sposób rozszerzający. Należy zatem odczytywać go w sposób ścisły, zgodnie z jego literalnym brzmieniem, nieobjęcie zaś jego granicami danego zakresu kompetencji, rozumieć trzeba jako jej nieudzielenie przez ustawodawcę.

Organ nadzoru również podkreśla, że z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż do zadań wójta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym. W myśl art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.), z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z przepisów niniejszej ustawy oraz odrębnych ustaw, organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, a organami reprezentującymi jednostki samorządu terytorialnego są ich organy wykonawcze. Stosownie do

brzmienia art. 25 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Biorąc pod uwagę powyższe, zaznaczenia wymaga, że jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (por. postanowienie 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04). Nie ulega wątpliwości, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (por. B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni, jak również nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej (por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO**

**Magdalena Kryczka**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**