



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 20 lutego 2026 r.

Poz. 881

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.460.2025 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

-§ 5 ust. 7, ust. 10, ust. 11 i ust. 13 załącznika do uchwały Nr XXIV/208/2025 Rady Gminy Świlcza z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Świlcza na lata 2026-2030.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świlcza w dniu 30 grudnia 2025 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/208/2025 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Świlcza na lata 2026-2030. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 21 stycznia 2026 r. Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały wykazała, że regulacje § 5 ust. 7, ust. 10, ust. 11 i ust. 13 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 1 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 wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Jak stanowi art. 21 ust. 2 w/w ustawy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: 1) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; 2) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; 3) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; 4) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; 5) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; 6) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; 7) wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne; 8) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, b) planowaną sprzedaż lokali.

W § 5 ust. 7 załącznika do analizowanej uchwały Rada Gminy Świlcza uregulowała, że stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie Gminy Świlcza. Czynniki obniżające wartość użytkową lokalu nie mają zastosowania do ustalenia czynszu za lokale socjalne.

Odnosząc się do powyższego zapisu, należy wskazać, że kwestia wysokości stawki czynszu za lokal socjalny została uregulowana w art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy. 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 ustawy. Zakres upoważnienia musi 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). Jednocześnie zdaniem organu nadzoru regulacji ustawowych zawartych w art. 2 ust. 1 pkt 10, art. 7 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 tej ustawy wynika, że obniżki czynszu mogą dotyczyć wszystkich lokali z mieszkaniowego zasobu gminy. Skoro zatem ustawodawca zobowiązał radę gminy do określenia w przedmiotowej uchwale zasad polityki czynszowej oraz czynników stanowiących podstawę do obniżenia czynszu wszystkich lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nie dając jednocześnie temu organowi kompetencji do wycinkowego określenia, jakie kategorie lokali mogą być wyłączone spod tych warunków, to Rada Gminy Świlcza nie była władna do wyłączenia stosowania tych regulacji w stosunku do lokali objętych najmem socjalnym. Wyłączenia takie stanowią istotne naruszenie art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt IV SA/Wr 145/11).

W myśl § 5 ust. 10 załącznika do badanej uchwały: „Czynsz najmu płacony jest z góry do 20-stego każdego miesiąca do kasy wynajmującego lub na wskazany na niego rachunek, z wyjątkiem przypadków, gdy strony pisemnie ustaliły zmianę terminu i formy płatności. Za zapłatę czynszu i innych należnych opłat odpowiadają solidarnie z najemcą stale zamieszkujące z nim osoby pełnoletnie”.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie Gminy Świlcza. Kwestia sposobu i terminu czynszu nie stanowi elementu zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodę kształtowania ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.) czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nie oznaczony. Swoboda stron umowy najmu doznaje ograniczenia jedynie przez powszechnie obowiązujące przepisy rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 155/09 oraz z dnia 27 grudnia 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 558/11).

Według § 5 ust. 11 załącznika do analizowanej uchwały, wynajmujący może podwyższyć stawkę czynszu, wypowiadając dotychczasową wysokość czynszu najpóźniej na miesiąc naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego, jeżeli dokonał ulepszeń podnoszących standard lokalu, mających wpływ na wysokość czynszu. Zdaniem organu nadzoru przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego radzie gminy. Kwestia podwyższenia czynszu została uregulowana w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Jak stanowi art. 8a tej ustawy, właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia (ust. 1). Termin wypowiedzenia wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynosi 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy (ust. 2). Tym samym Rada Gminy Świlcza nie jest uprawniona do ustalania sposobu i terminu podwyższenia czynszu, ponieważ nie jest stroną umowy z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy.

W § 5 ust. 13 załącznika do przedmiotowej uchwały uregulowane zostało, iż najemca może wprowadzić w lokalu mieszkalnym ulepszenia mające wpływ na wysokość czynszu tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu. W ocenie organu nadzoru kwestionowany zapis został uchwalony przez Radę Gminy Świlcza z przekroczeniem upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zaznaczyć, że organ nadzoru nie neguje możliwości rozliczenia się z najemcą za ulepszenia w lokalu dokonane z jego środków. Na konieczność jego dokonania wskazuje zresztą ustawodawca.

W oparciu o art. 6c ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksy cywilnego przed wydaniem lokalu najemcy strony sporządzają protokół, w którym określają stan techniczny i stopień zużycia znajdujących się w nim instalacji i urządzeń. Protokół ten stanowi podstawę rozliczeń przy zwrocie lokalu. Zgodnie z art. 6d w/w ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksy cywilnego najemca może wprowadzić w lokalu ulepszenia tylko za zgodą wynajmującego i na podstawie pisemnej umowy określającej sposób rozliczeń z tego tytułu. Z kolei w art. 6e tej ustawy stwierdza się, że po zakończeniu najmu i opróżnieniu lokalu najemca jest obowiązany odnowić lokal i dokonać w nim obciążających go napraw, a także zwrócić wynajmującemu równowartość zużytych elementów wyposażenia technicznego, wymienionych w art. 6b ust. 2 pkt 4 w/w ustawy, które znajdowały się w lokalu w chwili wydania go najemcy. Jeżeli najemca w okresie najmu dokonał wymiany niektórych elementów tego wyposażenia, przysługuje mu zwrot kwoty odpowiadającej różnicy ich wartości między stanem istniejącym w dniu objęcia lokalu oraz w dniu jego opróżnienia. Należne kwoty oblicza się według cen obowiązujących w dniu rozliczenia. Wynajmujący może żądać usunięcia ulepszeń wprowadzonych przez najemcę z naruszeniem art. 6d ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksy cywilnego i przywrócenia stanu poprzedniego, jeżeli nie naruszy to substancji lokalu, albo ulepszenia zatrzymać za zwrotem ich wartości uwzględniającej stopień zużycia według stanu na dzień opróżnienia lokalu.

Z powyższego wynika, że w przypadku, gdy najemca lokalu wchodzącego w skład zasobu mieszkaniowego Gminy zechce w własnym zakresie dokonać ulepszeń w zajmowanym przez siebie lokalu, to kwestie z tym związane regulują przepisy rangi ustawowej. Organ nadzoru również podkreśla, że art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, 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.

Zatem Rada Gminy Świlcza podejmując przedmiotową uchwałę była uprawniona m.in. do określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksy cywilnego. W pojęciu wspomnianej przez ustawodawcę polityki czynszowej niewątpliwie mieści się opis działań gminy (w praktyce jej organu wykonawczego), związanych z ustalaniem wysokości czynszu i przewidywania co do jego zmian na przestrzeni lat. Uprawnienie do określenia działań organu wykonawczego gminy w tym zakresie 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. 2 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.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę na błędne sformułowanie § 4 ust. 1 załącznika do analizowanej uchwały. Z pełnej treści zapisów tego rozdziału wynikałoby, że Gmina Świlcza nie przewiduje możliwości sprzedaży lokali mieszkalnych, niemniej w § 4 ust. 1 błędnie wskazano na planowaną możliwość dokonywania takiej sprzedaży. Zdaniem organu nadzoru w tym postanowieniach powinien zostać wskazany konkretny okres, do którego odnosi się planowanie sprzedaży, zamiast użytego sformułowania „w najbliższych latach”.

Podsumowując, wymaga zwrócenia uwagi fakt, że zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.; dalej Konstytucja RP) organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym konstytucyjna zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, by materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu

prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

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