



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 2 lutego 2026 r.

Poz. 742



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.8.2026

Lublin, dnia 30 stycznia 2026 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XVII/116/2025 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie uchylenia Uchwały Nr XVI/108/2025 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 3 grudnia 2025 roku w sprawie uchwalenia wieloletniego programu Gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Komarów-Osada na lata 2026-2030**

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 i 1436)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVII/116/2025 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie uchylenia Uchwały Nr XVI/108/2025 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 3 grudnia 2025 roku w sprawie uchwalenia wieloletniego programu Gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Komarów-Osada na lata 2026-2030.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XVII/116/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 stycznia 2026 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Komarów-Osada postanowiła uchylić uchwałę Nr XVII/108/2025 z dnia 3 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu Gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Komarów-Osada na lata 2026–2030 (§ 1).

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała m. in. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 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). Zgodnie z tym przepisem, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W § 3 uchwały Nr XVII/116/2025 postanowiono, że *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*.

W ocenie organu nadzoru takie określenie terminu wejścia w życie uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowi naruszenie art. 4 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wielokrotnie wyrażany był pogląd, że uchwały dotyczące wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy należą do aktów prawa miejscowego

(zob. m. in. wyroki NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12, z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. akt I OSK 669/06, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II SA/Sz 226/12). Sądy przyjmują, że: *„Zawiera ona bowiem normy o charakterze abstrakcyjnym, nie konsumującym się przez jednokrotne zastosowanie, jej zaś postanowienia kształtują w sposób bezpośredni prawa pewnej kategorii potencjalnych adresatów. Uchwała ta nie ma jedynie charakteru wewnętrznego sprowadzającego się do relacji pomiędzy organami, gdyż jej postanowienia określają również uprawnienia pomiotów zewnętrznych np. poprzez określenie warunków jakie powinien spełniać najemca by czynsz najmu mógł zostać obniżony. Konsekwencją zatem przyjęcia, że zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego jest prawidłowe stwierdzenie, że podlegała ona obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.”* (zob. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1608/12).

Konsekwencją zaliczenia uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego jest konieczność odnoszenia do niej - i spełniania przez nią – wszystkich wymogów dotyczących tej kategorii aktów prawnych. Wymogi te dotyczą także uchwał podejmowanych w przedmiocie zmiany lub uchylecia takiej uchwały.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie; zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.

Ustawa z dnia ogłaszaniu aktów prawnych i niektórych innych aktów prawnych stanowi, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1); akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2); akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1).

W świetle powyższego uchwała w sprawie uchylecia uchwały podjętej w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po jej ogłoszeniu.

Zatem określenie przez Radę jako terminu wejścia w życie uchwały Nr XVII/116/2025 - dnia jej podjęcia, nie znajduje uzasadnienia i pozostaje w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest bowiem jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym brak takiego ogłoszenia powoduje, że dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że zaniechanie ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego przesądza o naruszeniu art. 2 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia nieważności tej uchwały w całości (por. m. in. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 marca 2018r., sygn. II SA/Kr 131/18). Jak trafnie wywiedziono: *„Skutkiem nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest bowiem brak możliwości wywołania przez ten akt skutków prawnych w nim zamierzonych. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest warunkiem jego wejścia w życie oraz jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna”*.

W przedmiotowej sprawie należy także podkreślić, że rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 22 grudnia 2025 r., znak: PN-II.4131.371.2025, Wojewoda Lubelski stwierdził nieważność uchwały Nr XVI/108/2025 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 3 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Komarów-Osada na lata 2026-2030. Rozstrzygnięcie zostało doręczone w dniu 23 grudnia 2025 r. Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVI/108/2025 jest wyeliminowanie uchwały Nr XVI/108/2025 z mocą od dnia jej podjęcia.

Rada Gminy nie jest uprawniona do uchylecia uchwały, która już została wyeliminowana z obrotu prawnego przez organ nadzoru.

Należy wyjaśnić, że uchylenie przepisów na skutek wydania aktu derogującego oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*.

Tymczasem stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki od chwili jego podjęcia, czyli z mocą *ex tunc*. Zatem w tym ostatnim przypadku uchwałę należy potraktować tak jakby nigdy nie została podjęta (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt I OSK 1275/09).

W związku z tym zapis o uchyleniu uchwały, której nieważność stwierdzono aktem nadzoru, nie może się ostać w obrocie prawnym.

Działanie Rady Gminy polegające na uchyleniu uchwałą Nr XVII/116/2025 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 30 grudnia 2025 r. uchwały Nr XVI/108/2025 z dnia 3 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Komarów-Osada na lata 2026-2026-2026-2030, prowadzi do niedopuszczalnego wkroczenia w ustawowe procedury eliminowania z obrotu prawnego uchwał sprzecznych z prawem. Ponadto wywołuje swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy uchwała Nr XVI/108/2025 nie wywołuje skutków prawnych.

Jak stwierdzono w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 września 2009 r. (sygn. akt II SA/Wr 325/09) taka niepewność w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa jest niedopuszczalna. Lokalny prawodawca tworząc regulacje normatywne powinien to czynić, w taki sposób, aby podmiot objęty zakresem zastosowania nie pozostawał w niepewności odnośnie do jego skutków prawnych.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z § 6 zasad techniki prawodawczej określonych rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W myśl § 143 Zasad techniki prawodawczej, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI rozporządzenia, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Przywołane przepisy zasad techniki prawodawczej określają zarówno treść przepisu uchylającego, jak również sposób sformułowania tegoż przepisu, przy czym należy podkreślić, że akt uchylany (zawarty w treści przepisu uchylającego) musi istnieć w systemie prawa. Jest to warunek konieczny dla zaistnienia ważnego oraz prawnie skutecznego uchylenia aktu prawnego. Nie można uchylać aktu prawnego, który nie istnieje w systemie prawa.

Wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 22 grudnia 2025 r., znak PN-II.4131.371.2025, spowodowało wyeliminowanie z obrotu prawa uchwały Nr XVI/108/2025 Rady Gminy Komarów-Osada z dnia 3 grudnia 2025 r.

Oznacza to, że Rada Gminy Komarów-Osada stanowiąc w § 1 przedmiotowej uchwały o uchyleniu uchwały Nr XVI/108/2025, naruszyła wskazane przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Uchylenie uchwały już nieistniejącej nie znajduje uzasadnienia prawnego, a ponadto wywołuje niejasność co do stanu prawnego u adresatów norm prawnych, co stanowi naruszenie § 6 Zasad techniki prawodawczej.

Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalasieński, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie godzi w „rudymenarne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03, LEX nr 107520), a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, jako istotnie naruszającej art. 2 Konstytucji RP.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVII/116/2025 jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

**Krzysztof Komorski**

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Komarów-Osada
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Komarów-Osada