



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 17 lutego 2026 r.

Poz. 761

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.54.2026.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 11 lutego 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, poz. 1436)

#### **stwierdzam nieważność**

- ust. 1 pkt 1 w Rozdziale 11 w zakresie wyrazów: „przez okres co najmniej 2 lat”;
- ust. 2 pkt 1 w Rozdziale 11 w zakresie wyrazów: „przez okres co najmniej 2 lat”;
- ust. 1 pkt 5 w Rozdziale 13

załącznika do uchwały Nr XVIII/137/25 Rady Gminy w Przybiernowie z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie *uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przybiernów na lata 2026-2030 oraz zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Przybiernów.*

#### **Uzasadnienie**

W dniu 29 grudnia 2025 r. Rada Gminy w Przybiernowie podjęła uchwałę Nr XVIII/137/25 w sprawie *uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przybiernów na lata 2026-2030 oraz zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Przybiernów.* Akt ten został doręczony organowi nadzoru w dniu 14 stycznia 2026 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>1)</sup>, który upoważnia radę gminy do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (pkt 1) oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (pkt 2).

W art. 21 ust. 2 tego aktu ustawodawca wskazał okres obowiązywania wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy (co najmniej pięć kolejnych lat) oraz jakie kwestie program musi obejmować, tj.: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (pkt 1), analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata (pkt 2), planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach (pkt 3), zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu (pkt 4), 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 (pkt 5), źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach (pkt 6), 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 (pkt 7) oraz opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:

---

<sup>1)</sup>Ustawa 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).

niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, a także planowaną sprzedaż lokali (pkt 8).

Z kolei, w art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wskazane zostały zagadnienia, które powinny być unormowane w ramach zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, czyli: 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 (pkt 1), warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy (pkt 2), kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu (pkt 3), 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 (pkt 4), tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej (pkt 5), zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy (pkt 6), warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności (pkt 6a), a także zasady przeznaczania lokali na realizację zadań realizowanych na zasadach przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej<sup>2)</sup> oraz w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>3)</sup>(pkt 6b).

Wszystkie kwestie określone w przywołanych przepisach art. 21 ust. 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego Rada Gminy w Przybiernowie uregulowała w uchwale Nr XVIII/137/25 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przybiernów na lata 2026-2030 oraz zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Przybiernów. A zatem, zrealizowała zakres upoważnienia udzielonego jej przez ustawodawcę.

Analiza treści ww. aktu prowadzi jednak do wniosku, że niektóre jego postanowienia w sposób istotny naruszają obowiązujący porządek prawny.

W Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przybiernów na lata 2026-2030 oraz zasadach wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Przybiernów, stanowiącym załącznik do uchwały Nr XVIII/137/25, w rozdziale 11 pt. „Kryteria kwalifikacji wniosków” Rada określiła przesłanki, jakie powinny łącznie spełniać osoby ubiegające się o najem lokalu na czas nieoznaczony oraz osoby ubiegające się o najem socjalny lokalu.

Zgodnie z treścią ust. 1 tego rozdziału *Uprawnione do zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony są osoby, które spełniają łącznie następujące kryteria, które powinny zostać spełnione przez wszystkie osoby objęte wnioskiem:*

- 1) *są członkami wspólnoty samorządowej gminy przez okres co najmniej 2 lat,*
- 2) *posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe,*
- 3) *spełniają kryterium dochodowe określone w rozdziale 10 pkt 1, czyli – jak wynika z przywołanego unormowania - dochód wszystkich członków gospodarstwa domowego w przeliczeniu na jednego członka rodziny osiągnięty w okresie trzech miesięcy poprzedzających złożenie wniosku nie może przekraczać 180 % najniższej emerytury w gospodarstwach jednoosobowych oraz 130 % najniższej emerytury na każdego członka w gospodarstwach wieloosobowych.*

Natomiast, w myśl ust. 2 rozdziału 11 *Uprawnione do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu są osoby, które spełniają łącznie następujące kryteria, które powinny zostać spełnione przez wszystkie osoby objęte wnioskiem:*

- 1) *są członkami wspólnoty samorządowej gminy przez okres co najmniej 2 lat,*
- 2) *posiadają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe,*

---

<sup>2)</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2025 r., poz. 1214z późn. zm.).

<sup>3)</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2025 r., poz. 49 z późn. zm.).

3) *spełniają kryterium dochodowe określone w rozdziale 10 pkt 2*, czyli dochód wszystkich członków gospodarstwa domowego w przeliczeniu na jednego członka rodziny osiągnięty w okresie trzech ostatnich miesięcy poprzedzających złożenie wniosku nie może przekraczać 100 % najniższej emerytury w gospodarstwach jednoosobowych oraz 75 % najniższej emerytury na każdego członka w gospodarstwach wieloosobowych.

Dokonując oceny legalności cyt. postanowień, przede wszystkim podkreślić należy, że ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zobowiązuje gminę posiadającą mieszkaniowy zasób do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach, przy czym chodzi tu o gospodarstwa domowe wspólnoty samorządowej, tj. mieszkańców konkretnej gminy. W ten sposób ustawa zakreśla krąg osób posiadających prawo do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu. Należą doń – w myśl art. 4 ust. 1 i 2 ustawy - mieszkańcy gminy, którzy mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i prowadzą gospodarstwa domowe o niskich dochodach. Jednocześnie, ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencję do określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego, decydującej o nabyciu prawa do najmu lokalu mieszkalnego z gminnego zasobu, tj. wskazania maksymalnej granicy osiąganego dochodu, powyżej której mieszkaniec gminy nie ma prawa do ubiegania się o najem lokalu z gminnego zasobu, z uwagi na możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku mieszkaniowym. Podobnie w przypadku najmu lokalu socjalnego prawodawca stanowi,

że umowa najmu tego rodzaju lokalu zawierana jest 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 (art. 23 ust. 2 ww. ustawy).

A zatem, to ww. ustawa wprowadza przesłanki, które musi spełnić osoba ubiegająca się o najem lub najem socjalny lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy – są nimi niski dochód, pozostawanie mieszkańcem gminy, a także posiadanie „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”. Brak jest przy tym jakiegokolwiek upoważnienia, ażeby w tekście uchwały formułować dodatkowe wymogi, jakie muszą być spełnione, aby można się było ubiegać o najem lokalu z mieszkaniowego zasobu jednostki samorządu terytorialnego. W tym też kontekście, stwierdzić trzeba, że cyt. wyżej unormowania załącznika do uchwały Nr XVIII/137/25 w zakresie, w jakim wprowadzają warunek zamieszkiwania na terenie Gminy Przybiernów przez okres co najmniej 2 lat w sposób istotny naruszają powołane wyżej regulacje ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.<sup>4)</sup>

Za wadliwe prawnie uznać trzeba również unormowanie zamieszczone w ust. 1 pkt 5 rozdziału 13 pt. „Kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i najmu socjalnego lokalu” załącznika do uchwały Nr XVIII/137/25, w myśl którego pierwszeństwo zawarcia umowy najmu przysługuje w *sytuacjach wyjątkowych dla osób lub rodzin, których warunki mieszkaniowe i materialne nie spełniają kryteriów zawartych w rozdziale 10, jeżeli jest to społecznie uzasadnione*. Rada Gminy w Przybiernowie, wprowadzając powyższą regulację, posłużyła się pojęciami niedookreślonymi: „sytuacje wyjątkowe” i „społecznie uzasadnione”, nie definiując ich przy tym. Pozostawiła zatem w tym zakresie zupełną swobodę w ich interpretowaniu organowi wykonawczemu, powodując niepewność ich znaczenia po stronie adresatów uchwały – mieszkańców gminy zainteresowanych najmem lokalu z mieszkaniowego zasobu Gminy Przybiernów. Co istotniejsze jednak, tak sformułowany przepis, dopuszczający odstępstwo od spełnienia warunków mieszkaniowych i materialnych kwalifikujących do ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego i najem socjalny z tego zasobu, wywołały ten skutek, że najemcą lokalu mieszkalnego mogłaby zostać osoba, która nie spełnia kryterium dochodowego oraz warunku posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, co byłoby całkowicie sprzeczne z założeniem ustawodawcy, wyrażonym w art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, z którego wynika, że zadaniem własnym gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków gminnej wspólnoty, osiągających niskie dochody. Skoro do kompetencji rady należy określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu, to nie znajduje usprawiedliwienia wprowadzenie, w tej samej uchwale, w której kryteria te zostały ustalone, możliwości odstąpienia od przestrzegania tych wymogów, zapewne przez organ wykonawczy gminy, choć nie zostało to wprost wyartykułowane w kwestionowanym przepisie. Zauważyć przy tym trzeba, że w żaden sposób nie zostały nakreślone dopuszczalne ramy stosowania omawianego wyjątku,

<sup>4)</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04.

a zatem działanie wójta w tej sferze miałyby charakter uznaniowy i dowolny, a mieszkańcy Gminy nie byłiby zorientowani co do podstaw podejmowanych w tym zakresie decyzji przez ten organ.

Podkreślenia wymaga, że uchwała podjęta w oparciu o art. 21 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowi akt prawa miejscowego, zaliczany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5)</sup> do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Do działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa obliuguje także art. 7 Konstytucji RP. Wyrażone w przywołanych normach konstytucyjnych zasady wymagają, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, a także aby nie dotyczyła spraw uregulowanych już aktami wyższego rzędu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W świetle przedstawionej argumentacji, wobec naruszenia art. 21 ust. 3 pkt 1 i pkt 3 w zw. z art. 4 ust. 1 i ust 2 i w zw. z art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 w Rozdziale 11 w zakresie wyrazów: „przez okres co najmniej 2 lat” oraz ust. 1 pkt 5 w Rozdziale 13 załącznika do uchwały Nr XVIII/137/25 Rady Gminy w Przybiernowie z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia *Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Przybiernów na lata 2026-2030 oraz zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Przybiernów*.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

**Dawid Krystek**  
II Wicewojewoda Zachodniopomorski

---

<sup>5)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).