



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 13 października 2025 r.

Poz. 7134

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.199.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 2 października 2025 r.

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

orzekam

nieważność § 1 pkt 2 uchwały nr XIII/87/2025 Rady Gminy Krzykosy z dnia 2 września 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krzykosy na lata 2023-2027” w części obejmującej zwroty: „ust. 4 i” oraz „4. Najemcom lokali, którzy nie skorzystają z prawa pierwszeństwa w nabyciu zajmowanego lokalu mogą być oferowane lokale zamienne na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725). Ponadto istnieje możliwość przeznaczenia powyższych lokali do sprzedaży w drodze przetargu wraz z najemcami.” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 2 września 2025 r. Rada Gminy Krzykosy podjęła uchwałę nr XIII/87/2025 zmieniającą uchwałę w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krzykosy na lata 2023-2027”, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) oraz 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 725)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 września 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Mocą badanej uchwały Rada Gminy Krzykosy postanowiła zmienić uchwałę nr II/433/2023 Rady Gminy Krzykosy z dnia 30 maja 2023 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Krzykosy na lata 2023-2027” (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego poz. 5923), zwanej dalej „uchwałą zmienianą”. Zgodnie z poleceniem nowelizacyjnym zawartym w § 1 pkt 2 uchwały, w załączniku do uchwały zmienianej wprowadza się następującą zmianę: „w rozdziale 4 w § 11 po ust. 3 dodać ust. 4 i ust. 5 w brzmieniu: 4. Najemcom lokali, którzy nie skorzystają z prawa pierwszeństwa w nabyciu zajmowanego lokalu mogą być oferowane lokale zamienne na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725). Ponadto istnieje możliwość przeznaczenia powyższych lokali do sprzedaży w drodze przetargu wraz z najemcami. 5. [...]”.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 1 pkt 2 uchwały, w zakresie, w jakim stanowi o dodaniu w § 11 załącznika do uchwały zmienianej ust. 4 w cytowanym powyżej brzmieniu, został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

Do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy upoważnia radę gminy przepis 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), zwanej dalej „ustawą”. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 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”.

Podkreślić należy, że uchwała podejmowana na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; opubl. w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych). 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. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowana regulacja uchwały o treści: „Najemcom lokali, którzy nie skorzystają z prawa pierwszeństwa w nabyciu zajmowanego lokalu mogą być oferowane lokale zamienne na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725). Ponadto istnieje możliwość przeznaczenia powyższych lokali do sprzedaży w drodze przetargu wraz z najemcami” nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, a ponadto wkracza w sposób nieuprawniony w materię unormowaną ustawowo.

Wyjaśnić należy, że zgodnie z wolą Rady Gminy Krzykosy wyrażoną w § 1 pkt 2 uchwały, powyższa regulacja (ust. 4) ma być dodana w § 11 w rozdziale 4. załącznika do uchwały zmienianej. Rozdział ten zatytułowany jest „Sprzedaż lokali” i zawiera przepisy normujące kwestie, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 3 i pkt 8 lit. b ustawy, w tym planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach.

W myśl art. 21 ust. 4 ustawy: „Ustalenia zawarte w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o których mowa w ust. 2 pkt 8 lit. b, mogą, z zastrzeżeniem ust. 5, stanowić podstawę do wypowiedzania umów najmu z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia pod warunkiem jednoczesnego zaoferowania wynajęcia w tej samej miejscowości innego

lokalu, spełniającego wymagania co najmniej takie same, jakie powinien spełniać lokal zamienny. Wysokość czynszu i opłat w lokalu zamiennym musi uwzględniać stosunek powierzchni i wyposażenia lokalu zamiennego do lokalu zwalnianego”. Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 5 ustawy: „Jeżeli najemcy przysługuje pierwszeństwo w nabyciu zajmowanego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, przepis ust. 4 stosuje się pod warunkiem, że najemcy temu zaoferowano wcześniej nabycie tego lokalu, a najemca nie skorzystał z przysługującego mu pierwszeństwa w jego nabyciu”. Wskazać też należy na definicję legalną „lokalu zamiennego” zawartą w art. 2 pkt 6 ustawy, zgodnie z którą: „Ileokroć w ustawie jest mowa o: [...] lokalu zamiennym - należy przez to rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m² powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego - 20 m² tej powierzchni”.

Zdaniem organu nadzoru, omawiana regulacja uchwały wkracza w powyższą materię ustawową, dokonując jej modyfikacji. To sam ustawodawca wprowadził określoną możliwość postępowania w sytuacji, gdy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zawiera ustalenia, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 8 lit b ustawy, w tym w odniesieniu do najemcy, któremu przysługuje pierwszeństwo w nabyciu zajmowanego lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w sytuacji, gdy takiemu najemcy zaoferowano wcześniej nabycie lokalu, a on nie skorzystał z przysługującego mu prawa. Możliwością tą jest wypowiedzenie umowy najmu z zachowaniem określonego terminu wypowiedzenia i pod warunkiem jednoczesnego zaoferowania wynajęcia w tej samej miejscowości innego lokalu, spełniającego wymagania co najmniej takie same, jakie powinien spełniać lokal zamienny.

Unormowanie powyższych kwestii przez ustawodawcę wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencje prawodawcze rady gminy. Prawodawca miejscowy nie może bez wyraźnego upoważnienia ustawowego jeszcze raz normować tego, co unormował już ustawodawca, a tym bardziej dokonywać modyfikacji materii ustawowej, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie. Podkreślić należy, że w kwestionowanym przepisie uchwały nie ma mowy o możliwości (na zasadach określonych w ustawie) wypowiedzania umów najmu, lecz oferowania lokali zamiennych, co może zniekształcać intencję ustawodawcy i wprowadzać w błąd adresatów uchwały.

Odnosząc się z kolei do zdania drugiego kwestionowanej regulacji uchwały („Ponadto istnieje możliwość przeznaczenia powyższych lokali do sprzedaży w drodze przetargu wraz z najemcami”), należy zauważyć, że możliwość zbycia (sprzedaży) rzeczy najętej (w tym lokalu mieszkalnego) w czasie trwania najmu, wstąpienia nabywcy w stosunek najmu na miejsce zbywcy i związane z tym kwestie dotyczące wypowiedzania umowy najmu wynikają z ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 i 1172) (por. art. 678 § 1 i 2, art. 692). Zatem i w tym zakresie Rada Gminy Krzykosy wkroczyła bez upoważnienia ustawodawcy w materię unormowaną ustawowo, posługując się dodatkowo niejasnym, a zatem niedopuszczalnym w świetle zasady określoności przepisów prawa (wyprowadzonej z zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), zwrotem sprzedaży lokalu „wraz z najemcami”.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności § 1 pkt 2 uchwały w zakresie zawartych w tym przepisie zwrotów: „ust. 4 i” oraz „4. Najemcom lokali, którzy nie skorzystają z prawa pierwszeństwa w nabyciu zajmowanego lokalu mogą być oferowane lokale zamienne na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 725). Ponadto istnieje możliwość przeznaczenia powyższych lokali do sprzedaży w drodze przetargu wraz z najemcami.”, jako podjętych z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy w związku z: art. 21 ust. 4 i 5 ustawy, art. 678 § 1 Kodeksu cywilnego i art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto należy zauważyć, że Rada Gminy Krzykosy, postanawiając w § 1 pkt 1 uchwały o zmianie brzmienia ust. 3 w § 3 załącznika do uchwały zmienianej określającym wielkość zasobu mieszkaniowego Gminy Krzykosy, wyszczególniła z tego zasobu „lokalne socjalne”. Tymczasem ustawodawca - na skutek nowelizacji ustawy dokonanej mocą ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych

innych ustaw (Dz. U. poz. 756, ze zm.) - zrezygnował z pojęcia „lokal socjalny”, zastępując je pojęciem „najmu socjalnego lokalu” (por. art. 4 ust. 2, art. 22-25 ustawy). Konsekwencją wskazanej nowelizacji była likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych. Omawiana nowelizacja zmieniała także treść przepisu art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, który wcześniej zobowiązywał do określenia w przedmiotowym programie prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach - z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Posługiwanie się zatem przez radę gminy w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy określeniem „lokal socjalny” nie znajduje uzasadnienia w obecnie obowiązującym porządku prawnym. W kontekście badanej uchwały, naruszenie to nie stanowi jednak naruszenia prawa o charakterze istotnym, które skutkowałoby koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwej regulacji. W tym stanie rzeczy organ nadzoru, działając na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ogranicza się do wskazania, że § 1 pkt 1 uchwały w zakresie zwrotu „lokal socjalny” został wydany z naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 4 ust. 2, art. 22 i art. 23 ustawy.

Mając na względzie powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Krzykosy

Wójt Gminy Krzykosy