



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 17 grudnia 2025 r.

Poz. 6129



**WOJEWODA LUBELSKI**

PN-II.4131.342.2025

Lublin, dnia 16 grudnia 2025 r.

### **ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE**

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XX/138/2025 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Hrubieszów 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 XX/138/2025 Rady Gminy Hrubieszów z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Hrubieszów na lata 2026 – 2030.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XX/138/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 listopada 2025 r.

Działając 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 725) Rada Gminy Hrubieszów uchwaliła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Hrubieszów na lata 2026-2030. Program stanowi załącznik do uchwały.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W myśl zaś 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.

Organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść programu.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały (por. wyroki WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07; WSA w Opolu z dnia 15 listopada 2004r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02).

Organ stanowiący gminy zobowiązany jest do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewypełnienie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowej uchwale Rada Gminy nie wyczerpała zakresu upoważnienia określonego w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Jak stanowi art. 21 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest prognoza dotycząca stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

W rozdziale 1 Programu przyjętego przedmiotową uchwałą, zatytułowanym „Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach”, w § 1 ust. 2 przyjęto, że *zakłada się, że stan techniczny lokali mieszkalnych może ulec zmianie, co wynika z planowanych działań remontowych lub naturalnego zużycia budynków*. W tabeli wskazano jedynie aktualną powierzchnię i stan techniczny mieszkaniowego zasobu gminy. Tabela nie zawiera zaś prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, do czego Rada była zobligowana z mocy powyższego przepisu ustawy.

Uchylenie się od dokonania wymaganej prognozy w rozbiciu na poszczególne lata stanowi naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), bowiem uchwała nie realizuje wyraźnych wytycznych określonych w tym zakresie w upoważnieniu ustawowym.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1197/20: *"zaskarżona uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa. Wadliwość wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy dotyczy nieuwzględnienia zakresu ustawowego upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 2 ustawy. Z tej racji, uwzględniając konieczność umieszczenia w programie wszystkich elementów z art. 21 ust. 2 ustawy, podzielić należy stanowisko Wojewody, że przyjęta przez Radę uchwała nie określa w wymaganym zakresie, wskazanej w pkt 1 przepisu, prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (...). W zakresie tej części programu Rada poprzestała na opisie aktualnej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy poprzez wskazanie budynków komunalnych oraz lokali gminnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych oraz bardzo ogólne zamierzenia w tym zakresie w zakreślonym ogólnie okresie czasu"*.

W rozdziale 2 Programu, zatytułowanym "Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków z lokali z podziałem na kolejne lata" w § 2 wskazano, że potrzeby w zakresie remontów oraz modernizacji wynikają z konieczności utrzymania obiektów budowlanych w stanie technicznym zapewniającym zaspokojenie podstawowych potrzeb oraz bezpieczeństwa najemców (ust. 1) oraz określono, że: "(...) przewiduje się, iż podstawowe potrzeby remontowe i modernizacyjne w latach 2026 - 2030 będą obejmować w szczególności: - remont budynku mieszkalnego w Dziekanowie, - remont budynku mieszkalnego w Szpikolosach".

W ocenie organu nadzoru postanowień zawartych w rozdziale 2 przedmiotowego Programu nie sposób uznać za prawidłowe wypełnienie upoważnienia z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Realizacja dyspozycji tego przepisu wymaga opisanego w Programie zdiagnozowanych potrzeb remontowych i modernizacyjnych, bez odsyłania do przyszłych "przebiegów technicznych przeprowadzanych przez Gminę zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa" oraz skonkretyzowania wynikającego z opisanych potrzeb planu remontów i modernizacji - z podziałem na kolejne lata.

Z przepisu ustawy wynika jednoznacznie, że w uchwalanym programie należy zarówno przedstawić analizę potrzeb, jak i ustalić plan remontów i modernizacji z podziałem na poszczególne lata objęte programem.

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy są warunki obniżania czynszu.

Jak wywiedziono w orzecznictwie sądów administracyjnych uprawnienie do określenia w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (zob. wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07, z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10, z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12).

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ww. ustawy, w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- 1) położenia budynku;
- 2) położenia lokalu w budynku;
- 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu;
- 4) ogólnego stanu technicznego budynku.

Ustawa wskazuje zatem w art. 7 ust. 1 czynniki, które stanowią podstawę zastosowania podwyższenia i obniżenia czynszu. Czynniki wskazane w cytowanym przepisie są obligatoryjne i muszą być uwzględniane z mocy ustawy przez organ wykonawczy przy ustalaniu stawek czynszu.

Skoro ww. przepis nałożył na właścicieli obowiązek uwzględniania określonych czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokali, to niemożliwym jest korzystanie z tej normy prawnej jedynie w części.

W rozdziale 4 Programu, zatytułowanym "Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu", w § 4 Rada Gminy ustaliła następujące czynniki obniżające wartość lokalu: *brak centralnego ogrzewania - 5%, brak instalacji i urządzeń wodno-kanalizacyjnych - 5%* (ust. 4) oraz czynniki podwyższające stawkę czynszu: *dla lokali w budynkach obejmujących wyłącznie jeden lokal mieszkalny - 5%, dla lokali położonych na pierwszym piętrze - 5%* (ust. 5).

Analiza postanowień przedmiotowej uchwały wskazuje, że brak jest w przyjętym programie wskazania czynników obniżających stawkę czynszu ze względu na położenie budynku, stan instalacji oraz ogólny stan techniczny budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy).

Przepis art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie pozostawia Radzie Gminy swobody w zakresie uwzględnienia czynników wpływających na wysokość czynszu określonych w ustawie. Przepis ustawy w sposób bezwzględny wymaga zróżnicowania stawek czynszu w zależności od położenia lokalu, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, a także w zależności od ogólnego stanu technicznego budynku.

Pogląd o konieczności określenia w uchwale, w jaki sposób wpływają na wysokość stawek czynszu czynniki wymienione w ustawie jest ugruntowany w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. akt IV SA/Wr 597/09, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wr 171/13; wyroki NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07; z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt I OSK 410/10; z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14 orzekł: "W ocenie Sądu, już sam brak w przyjętym uchwałą Rady Gminy L. z dnia (...) kwietnia 2014 r. "Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy L. na lata 2014-2019" wszystkich obligatoryjnych elementów takiego dokumentu, dawał organowi nadzoru podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. (...) Ponadto organ nadzoru zasadnie dostrzegł, iż wzruszona przez niego uchwała naruszała art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Organ gminy, określając zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu, bezspornie bowiem uwzględnił jedynie jeden z czterech wymienionych w tym przepisie czynników (tj. jedynie wyposażenie budynków i lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan), podczas gdy wszystkie one wymagały uwzględnienia (por. wyrok NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07, LEX nr 463969)".

W przywołanym wyroku z dnia 12 lutego 2008 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że skoro przepis używa sformułowania "w szczególności" to elementy z pkt od 1 do 4 muszą być wzięte pod uwagę, jednak ustawodawca nie wyklucza, że jeszcze inne elementy mogą wpłynąć na obniżenie bądź podwyższenie czynszu. Należy jednak uznać, że uwzględnienie elementów z pkt 1 do 4 stanowią minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych w ustawie elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Przedmiotowa uchwała jest obciążona także wadą prawną innego rodzaju.

Zgodnie z § 4 ust. 7 Programu *stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego nie może przekraczać połowy stawki czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy.*

W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie wykracza poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Miasta w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...).

Kwestia wysokości stawki czynszu najmu socjalnego została uregulowana w art. 23 ust. 4 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem, stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy. Z mocy art. 25e ustawy, przepis art. 23 ust. 4 ma zastosowanie do najmu tymczasowych pomieszczeń.

Rada 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 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XX/138/2025 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 Hrubieszów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Hrubieszów