



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 18 czerwca 2026 r.

Poz. 3007



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.180.2026

Lublin, dnia 17 czerwca 2026 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność uchwały Nr XXVI/184/2026 Rady Gminy Sulów z dnia 18 maja 2026 r.
w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy
Sulów w latach 2026 - 2030**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/184/2026 Rady Gminy Sulów z dnia 18 maja 2026 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Sulów w latach 2026 - 2030.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVI/184/2026 została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 maja 2026 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 Sulów uchwaliła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Sulów w latach 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. 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 2004 r., 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 ww. ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego bowiem nie uwzględniła wszystkich obligatoryjnych elementów programu.

Stosownie do treści art. 21 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, obligatoryjnym elementem wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy jest ustalenie warunków 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 ustawy w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² 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.

Zatem 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 bądź wcale.

W rozdziale 4 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą, zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej” zostały ustalone następujące czynniki podwyższające kwotę bazową czynszu: a) lokal wyposażony w centralne ogrzewanie z dostawą energii cieplnej z zewnątrz, b) lokal wyposażony w instalację wodno-kanalizacyjną,

łazienkę i WC (ust. 1) oraz czynniki obniżające kwotę bazową czynszu: a) lokal bez instalacji kanalizacyjnej i łazienki, b) lokal bez instalacji wodnej, c) lokal z WC z usytuowanym poza budynkiem (ust. 2).

Analiza postanowień przedmiotowej uchwały wskazuje, że brak jest w przyjętym programie wskazania czynników obniżających lub podwyższających stawkę czynszu ze względu na położenie budynku, położenie lokalu w budynku oraz ogólny stan techniczny 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 uchwale 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 wyżej 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 stanowi minimum, które uchwalodawca powinien uwzględnić.

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

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r. sygn. akt II SA/Lu 670/14: *"jakkolwiek zatem, w myśl art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, tworzenie i posiadanie zasobów mieszkaniowych nie jest obowiązkiem gminy, lecz jej uprawnieniem służącym realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, tak już w razie posiadania takiego zasobu - niezależnie od ilości czy też charakteru wchodzących w jego skład lokali - uchwalając wieloletni program gospodarowania tym zasobem gmina zobowiązana jest zawrzeć w nim wszystkie elementy określone w art. 21 ust. 2 tej ustawy. Jak słusznie bowiem zauważył Wojewoda, ustawodawca w tym zakresie nie rozróżnił gmin za względu na wielkość zasobu mieszkaniowego. Jeżeli zatem uchwalony przez radę gminy program nie zawiera wszystkich tych elementów, niezależnie od przyczyny braku któregośkolwiek z nich, tj. nawet wówczas, gdy spowodowany jest on małym zasobem mieszkaniowym gminy, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności podjętej uchwały"*.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/184/2026 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 Sułów
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Sułów