



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 27 stycznia 2026 r.

Poz. 565



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.18.2026

Lublin, dnia 26 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXII/102/2025 Rady Gminy Chodel z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy, w części obejmującej §7, §8, §9 ust. 4 oraz §11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały

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, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/102/2025 Rady Gminy Chodel z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy, w części obejmującej § 7, § 8, § 9 ust. 4 oraz § 11 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 grudnia 2025 r.

Działając m. in. 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 Chodel uchwaliła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Chodel 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. Bowiem wszystkie 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.

Jak stanowi § 7 Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, *stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekroczyć połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie Gminy Chodel.*

Zgodnie z § 9 ust. 4 Programu, czynniki obniżające czynsz nie mają zastosowania do stawek czynszu za lokale socjalne.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 7 oraz § 9 ust. 4 Programu wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Kwestia wysokości stawki czynszu za lokal socjalny 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.

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 , 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).

Z regulacji ustawowych zawartych w art. 2 ust. 1 pkt 10, w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 i tej ustawy wynika, że obniżki czynszu mogą dotyczyć wszystkich lokali z mieszkaniowego zasobu gminy.

Skoro zatem ustawodawca zobowiązał Radę do określenia w przedmiotowej uchwale zasad polityki czynszowej oraz czynników stanowiących podstawę do obniżenia czynszu wszystkich lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, nie dając jednocześnie temu organowi kompetencji do wycinkowego określenia, jakie kategorie lokali mogą być wyłączone spod tych warunków, to Rada nie była władna do wyłączenia stosowania tych regulacji w stosunku do lokali objętych najmem socjalnym. Wyłączenia takie stanowią istotne naruszenie art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4, art. 7 ust. 1, i art. 22 ustawy o ochronie praw lokatorów (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 maja 2011 r., IV SA/Wr 145/11).

W § 8 Programu postanowiono, że czynsz najmu lokalu mieszkalnego może zostać podwyższony w drodze wypowiedzenia dotychczasowej wysokości czynszu najpóźniej na trzy miesiące naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja została podjęta z przekroczeniem granic upoważnienia przysługującego Radzie. Kwestia podwyższenia czynszu została uregulowana w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksy cywilnego.

Zgodnie z art. 8a ustawy, właściciel może podwyższyć czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając jego dotychczasową wysokość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminów wypowiedzenia (ust. 1). Termin wypowiedzenia wysokości czynszu albo innych opłat za używanie lokalu wynosi 3 miesiące, chyba że strony w umowie ustalą termin dłuższy (ust. 2).

Tym samym Rada Gminy nie jest uprawniona do ustalania sposobu i terminu podwyższenia czynszu, ponieważ nie jest stroną umowy z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy.

Jak stanowi § 11 Programu, *najemca lokalu obowiązany jest do uiszczenia opłat niezależnych od właściciela związanych z eksploatacją mieszkania, do których należy zaliczyć m.in. opłaty za dostawę energii, wody, odbiór nieczystości stałych i ciekłych.*

W ocenie organu nadzoru zamieszczenie powyższych regulacji w treści programu stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego. Rada ustalając na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy zasady polityki czynszowej, nie jest władna określić składników czynszu oraz opłat uiszczanych przez najemcę. Działanie takie nie może być uznane za określenie zasad polityki czynszowej.

W zakresie umowy najmu ustawodawca pozostawił stronom swobodne kształtowanie ich stosunku zobowiązaniowego. Zgodnie z k.c. czynsz jest rodzajem opłaty cywilnoprawnej ponoszonej przez najemcę w zamian za możliwość używania rzeczy przez czas oznaczony bądź nie oznaczony. Swoboda stron umowy najmu doznaje ograniczenia jedynie przez powszechnie obowiązujące przepisy rangi ustawowej regulujące kwestie związane z najmem (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 lipca 2009 r. sygn. akt IV SA/Wr 155/09 oraz z dnia 27 grudnia 2011 r. sygn. akt IV SA/Wr 558/11), a co wchodzi w skład kosztów utrzymania lokalu, ustalił sam ustawodawca w ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Dodatkowo należy wskazać także na wadliwe unormowanie w przedmiotowej uchwale kwestii, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tj. analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata

W § 4 ust. 6 Programu, zawarto tabelę, oznaczoną jako "Planowane remonty, modernizacje i inwestycje w zasobie mieszkaniowym Gminy Chodel w latach 2026-2031". W tabeli wyszczególniono kolumny "oznaczenie budynku, lokalu", "określenie potrzeb" oraz "prognozowany termin remontu". W odniesieniu do wszystkich budynków w tabeli wskazano prognozowany termin remontu od 2026 r. do 2031 r. (okres obowiązywania programu), bez podziału na kolejne lata objęte programem. Z postanowień zawartych w tabeli nie wynika także jednoznacznie, czy określone potrzeby zostaną w całości uwzględnione w planie remontów.

Przyjęta regulacja nie stanowi prawidłowego wypełnienia dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata.

Zdaniem organu nadzoru, w celu prawidłowego wykonania upoważnienia ustawowego w powyższym zakresie Rada winna określić analizę potrzeb oraz jednoznacznie ustalić plan remontów i modernizacji, z podziałem na poszczególne lata objęte programem.

Określenie jedynie analizy potrzeb w zakresie remontów lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy - bez ustalenia, które z tych potrzeb zostaną zrealizowane w kolejnych latach programu nie wyczerpuje zakresu upoważnienia ustawowego określonego w art. 21 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy.

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 30 stycznia 2023 r. sygn. akt III OSK 2153/22: *"plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 uopl, ma być poprzedzony analizą potrzeb, które z kolei mają wynikać z prognozy stanu technicznego zasobu*

mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Tak też należy odczytywać kolejność, w jakiej poszczególne treści upoważnienia ustawowego mają być zamieszczane w uchwale".

W przywołanym wyroku Sąd wskazał także, że *"plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali (art. 21 ust. 2 pkt 2 uopl) ma być dokonany "z podziałem na kolejne lata", a w tym wypadku podział został dokonany w trzech okresach, na lata 2022, 2023-2024 i 2024-2025. Skoro zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 7 uopl plan ma obejmować wysokość kosztów w kolejnych latach, z podziałem m. in. na koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków, to siłą rzeczy plan tego dotyczący musi również obejmować poszczególne lata, a nie okresy".* Analogiczne stanowisko zostało wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2022 r. sygn. akt II SA/Wa 4050/21.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXII/102/2025, we wskazanym zakresie, 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 Chodel
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Chodel