



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 lipca 2025 r.

Poz. 4637

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.461.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 18 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/123/25 Rady Gminy Kochanowice z dnia 17 czerwca 2025 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Kochanowice na lata 2026-2030, w części określonej w rozdziale V ust. 2 zd. 3, ust. 3, 4, 7 i 8 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 2 w związku z art. 8 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*, w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 czerwca 2025 r. Rada Gminy Kochanowice podjęła uchwałę Nr XVI/123/25 w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Kochanowice na lata 2026–2030, dalej jako: „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *WIELOLETNI PROGRAM GOSPODAROWANIA MIESZKANIOWYM ZASOBEM GMINY KOCHANOWICE NA LATA 2026-2030*, dalej jako: „Program”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy: *Rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*. Natomiast, jak wynika z treści przepisu 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.

Przechodząc do oceny merytorycznej uchwały wskazać należy, że w rozdziale V ust. 3 i 4 Programu – „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu”, Rada Gminy postanowiła, że:

3. Stawka czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych nie może przekraczać 3% wartości odtworzeniowej lokalu w stosunku rocznym. Obecnie wartość ta nie może przekroczyć 194,52 zł/m²/rok, a wynosi 105,36 zł/m²/rok dla lokalu, który jest wyposażony w prąd, CO, wodę i kanalizację.

4. Stawkę czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej z tytułu najmu ustala Wójt w drodze zarządzenia, zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Jednocześnie w ust. 7 i 8 rozdziału V Programu Rada Gminy stwierdziła, że:

7. W latach 2026-2030 kontynuuje się stosowanie stałego corocznego wzrostu stawki czynszu najmu lokalu mieszkalnego o 10%. Wskaźnik wzrostu stawki czynszu nie może być większy niż wysokość 1,5% wartości odtworzonej lokalu (wartość podwyżki nie może przekroczyć 8,10 zł za m²). Obecna stawka maksymalna wynosi 8,78 zł za m² (gdy mieszkanie wyposażone jest w gaz, prąd, CO, wodę i kanalizację).

8. Zasady polityki aktualnie zdefiniowane są zapisami art. 9 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Określenie projekcji możliwości i wzrostu czynszu w budynkach mieszkalnych w latach 2026-2030 przedstawia poniższa tabela.

Rok	Data zmiany	Stawka czynszu zł/m ²
2026 r.	1.01.2026	9,66
2027 r.	1.01.2027	10,63
2028 r.	1.01.2028	11,69
2029 r.	1.01.2029	12,86
2030 r.	1.01.2030	14,15

Wysokość stawki czynszu, wskazana w kwestionowanych przepisach, została wprowadzona przez Radę Gminy bez upoważnienia ustawowego. W myśl art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, rada gminy obowiązana jest uregulować w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu. Wskazany przepis ustawy nie zawiera kompetencji dla rady gminy do ustalenia stawek czynszu najmu lokali mieszkalnych. Z treści art. 8 pkt 1 ustawy wynika, że stawki czynszu w lokalach wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości ustala organ wykonawczy, zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Ustalenie stawki czynszu najmu lokali nastąpiło więc z naruszeniem kompetencji organu wykonawczego. Przepis art. 21 ust. 2 nie zawiera delegacji do określenia stawki czynszu, jest to bowiem kompetencja organu wykonawczego gminy, o czym stanowi art. 8 pkt 1 ustawy. Również za naruszenie kompetencji Wójta należy uznać określenie przez Radę Gminy przewidywalnej możliwości wzrostu czynszu w budynkach mieszkalnych.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Ustawodawca sam określił zatem zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli wykonywanie niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy, a tym samym również ustalanie wysokości czynszów, ustawodawca powierzył wójtowi.

Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza również zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jest to zasada, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Jednocześnie wskazanie w rozdziale V ust. 2 zd 3 Programu, że *Stawka czynszu za najem lokalu socjalnego stanowi 50% stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym* stanowi zarówno wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego gminy jak i powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 23 ust. 4 ustawy.

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 (zob., m.in. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, publ. CBOSA).

Jednakże, niezależnie od powyższego, nawet jeśli uznać, że kwestionowane przepisy uchwały stanowią tylko informacje o obowiązujących stawkach czynszu, to wskazać należy, że cechą aktu prawa miejscowego, jakim jest przedmiotowa uchwała, jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swych wyroków [...] *akt prawa miejscowego, stanowiący akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić biuletynu informacyjnego [...]. Przede wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo* (wyrok NSA z 24 września 2021 r., I GSK 235/21, publ. CBOSA). Zatem uchwalanie w akcie prawa miejscowego przepisów, stanowiących jedynie przepisy informacyjne, również stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/123/25 Rady Gminy Kochanowice z dnia 17 czerwca 2025 w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Kochanowice na lata 2026-2030 – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz