



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 grudnia 2025 r.

Poz. 7060

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.664.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 28 listopada 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 ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIII/233/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 października 2025 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2026-2030, w części określonej w § 2 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1-pkt 8 w zw. z art. 21 ust. 3 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), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 października 2025 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XXIII/233/25 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2026-2030, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2026-2030*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 października 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż w części jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części – z przyczyn opisanych poniżej.

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.

Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do stwierdzenia, iż określając materię, jaką pozostawiono do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, ustawodawca wyznaczył granice tego upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. O ile jednak w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 2 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały został podjęty z przekroczeniem upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1-pkt 8 w zw. z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Rada Miasta w ww. regulacji Programu wskazała, co następuje:

## **§ 2. Warunki obniżania czynszu**

4. Wysokość obniżki uzależniona jest od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy i wynosi:

1) 50% – w przypadku, gdy średni miesięczny dochód brutto na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wynajmującemu oświadczenia nie przekraczał 50% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie domowym jednoosobowym i 25% tej kwoty na każdego kolejnego członka rodziny w gospodarstwie wieloosobowym,

2) 25% – w przypadku, gdy średni miesięczny dochód brutto na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wynajmującemu oświadczenia wyniósł od 50% do 100% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie domowym jednoosobowym i od 25% do 50% tej kwoty na każdego kolejnego członka rodziny w gospodarstwie wieloosobowym.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja Programu dotycząca wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy potrzebne do ustalenia wysokości obniżek czynszu – istotnie naruszają art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Należy zaznaczyć, że organ stanowiący gminy jest obowiązany określić wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu w uchwale podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 w związku z ust. 3 pkt 1 ustawy (tj. w uchwale dot. zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy) – a nie w uchwale, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, określenie w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy uzasadniającej udzielenie obniżek czynszu należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące wyeliminowaniem ww. regulacji Programu z obrotu prawnego. Należy podkreślić, że ustawodawca wprost wskazał, w którym akcie prawa miejscowego Rada Miasta jest obowiązana określić wysokość ww. dochodu, co prowadzi do wniosku, że nie pozostawiono organowi gminy swobody w tym zakresie.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Zabrze w wyżej wymienionym zakresie istotnie naruszyła przepis art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1-pkt 8 w zw. z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

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

Na marginesie organ nadzoru jedynie zaznacza, że w przedmiotowym Programie nie zachowano zasad techniki prawodawczej, określonych w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) – które na mocy § 143 mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego, gdyż w omawianym załączniku do uchwały nie zachowano podziału na jednostki redakcyjne: artykuły, ustępy oraz punkty.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXIII/233/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 27 października 2025 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zabrze na lata 2026-2030, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

#### **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**