



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 15 stycznia 2026 r.

Poz. 443

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.729.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 2025 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/353/25 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Zawiercie na lata 2026-2030, w całości, jako sprzecznej z art. 21 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), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2025 r. Rada Miejska w Zawierciu przyjęła uchwałę Nr XX/353/25 w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Zawiercie na lata 2026-2030, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Zawiercie na lata 2026-2030*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa uzasadniającym stwierdzenie jej nieważności w całości.

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.

Analizując zacytowany przepis zauważyć należy, że ustawodawca przy ustalaniu zakresu przedmiotowego wieloletniego programu gospodarowania posługuje się stwierdzeniem „w szczególności”, co kieruje ku twierdzeniu, iż zawarte w tej regulacji elementy stają się minimalną i obligatoryjną materią każdego z tych programów. Powyższe potwierdza wydane na tym gruncie orzecznictwo. Jak podkreślił w jednym ze swych orzeczeń WSA w Łodzi *W przepisie art. 21 ust. 2 ustawy z 2001 r. o ochronie prawa lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego wymieniono jakie elementy winna zawierać uchwała rady gminy w przedmiocie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zawarte w tym przepisie określenie „w szczególności” oznacza, że uchwała rady gminy powinna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie przykładowo wskazane w upoważnieniu ustawowym kwestie i zagadnienia oraz uczynić to w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. [...] Pominięcie przez radę gminy w uchwale obligatoryjnego elementu wskazanego w upoważnieniu ustawowym jest istotnym naruszeniem prawa i uzasadnia to stwierdzenie nieważności całej uchwały* (wyrok WSA w Łodzi z 18.02.2020 r., III SA/Łd 1071/19, publ. CBOSA).

Podobnie wypowiedział się także WSA w Gliwicach stwierdzając, że *pełna realizacja upoważnienia ustawowego, wyznaczającego sposób zaspokojenia potrzeb wspólnoty przy wykorzystaniu zasobu mieszkaniowego gminy, wskazuje na konieczność ujęcia w programie wszystkich elementów, wymienionych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l.*, jednocześnie dodając, że naruszenie już choćby jednego z punktów art. 21 ust. 2 ustawy stanowi dostateczną podstawę stwierdzenia nieważności całej uchwały (wyrok WSA w Gliwicach z 14.06.2013 r., IV SA/Gl 932/12, zob. także wyrok WSA w Olsztynie z 18.09.2012 r., II SA/Ol 842/12, czy też wyrok WSA w Opolu z 18.02.2008 r., II SA/Op 305/07, publ. CBOSA).

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, że Rada przyjmując Program nie wypełniła omówionego upoważnienia ustawowego.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy w Programie zamieszczona musi być prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Aby należycie wypełnić w tym zakresie delegację ustawową, Rada zobowiązana była do określenia osobno dla każdego roku obowiązywania Programu (tj. 2026, 2027, 2028, 2029 i 2030) w jaki sposób będzie plasować się liczba lokali pozostających w zasobie mieszkaniowym Miasta Zawiercie, a także jaki będzie ich przewidywany stan techniczny. Analizując postanowienia zawarte w Rozdziale I Programu należy uznać, że Rada nie wypełniła należycie ww. obowiązku.

Omawiając w Programie stan techniczny budynków Rada opisała jedynie stan na dzień 30.06.2025 r., co ilustrują tabele nr 11-14. Z powyższych tabel nie sposób jednak wywnioskować z jaką intensywnością polepszać albo pogarszać się będzie ich stan techniczny. Nie wynika to również z tekstu (brak jednostek redakcyjnych wymaganych dla aktu prawa miejscowego) zawartego w treści Rozdziału I Programu.

Reasumując Rada nie przedstawiła ostatecznie prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

Ponadto należy wskazać, że w Rozdziale IV Warunki obniżenia czynszu na wniosek najemcy obrazuje tabela 28. Zdaniem organu nadzoru wskazana w tab. 28 załącznika do uchwały materia została podjęta 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 Miejska w ww. regulacji Programu wskazała, co następuje:

Warunki obniżenia czynszu na wniosek najemcy obrazuje tabela 28.

Tab. 28 Warunki obniżania czynszu na wniosek najemcy

L.p.	Dochód na jedną osobą w gospodarstwie domowym	Wysokość obniżki w %
1.	W gospodarstwie jednoosobowym: - nie przekracza 80% najniższej emerytury - nie przekracza 60% najniższej emerytury	15% 20%
2.	W gospodarstwie wieloosobowym: - nie przekracza 50% najniższej emerytury - nie przekracza 30% najniższej emerytury	15% 20%

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja Programu dotycząca wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy służąca do ustalenia wysokości obniżek czynszu – istotnie narusza 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 koniecznością wyeliminowania ww. regulacji Programu z obrotu prawnego. Należy podkreślić, że ustawodawca wprost wskazał, w którym akcie prawa miejscowego Rada Miejska 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 Miejska w Zawierciu 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.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Pismem z dnia 29 grudnia 2025 r. Pełnomocnik Gminy wniósł wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego. Organ nadzoru nie podziela jednak zaprezentowanego w piśmie poglądu, zgodnie z którym za wystarczające do wypełnienia ustawowej delegacji w zakresie prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach można uznać określenie planowanych zadań remontowych i renowacyjnych. Plan remontów i modernizacji stanowi bowiem odrębny punkt delegacji,

tj. art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy. Z kolei odnośnie do drugiego z postawionych zarzutów, tzn. określenia w uchwale stanowiącej wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym wysokości dochodu gospodarstwa domowego, wypada ponownie podkreślić, że jest to materia uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

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 XX/353/25 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 26 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta Zawiercie na lata 2026-2030, 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, 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