



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 stycznia 2026 r.

Poz. 479

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.722.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 grudnia 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 XXV/175/2025 Rady Gminy Istebna z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Istebna na lata 2026-2030”, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 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 listopada 2025 r. Rada Gminy Istebna przyjęła uchwałę Nr XXV/175/2025 w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Istebna na lata 2026-2030”, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Istebna na lata 2026-2030*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 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 przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

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. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – „(...) pominięcie przez radę gminy obligatoryjnych elementów regulacji określonej w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem kontrolowanej uchwały. Nie sposób podzielić stanowiska, że są to nieistotne uchybienia bowiem 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 ustawy.(...) Uchwała, to akt planowania zawierający normy prawne kwalifikowane, jako akt prawa miejscowego poprzez określenie

sposobu zrealizowania wymienionych w punktach art. 21 ust. 2 ustawy elementów, a gmina to podmiot zobowiązany do ich opracowania”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) również podniósł, że: *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.*

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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 5 ust. 1 pkt 2 (Tabela nr 7) załącznika do uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego w zakresie określenia warunków obniżania czynszu, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 pkt 4 ustawy. Rada Gminy w ww. regulacji Programu wskazała, co następuje:

Rozdział 4.

Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu

§ 5. 1. *W celu zapewnienia właściwego gospodarowania lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy, polegającego na poprawie warunków mieszkaniowych lokatorów oraz na utrzymaniu poszczególnych obiektów we właściwym stanie technicznym, przyjmuje się do realizacji następujące zasady polityki czynszowej dla mieszkaniowego zasobu Gminy:*

2) *Przy ustalaniu stawki czynszu za 1 m² należy uwzględnić czynniki obniżające i podwyższające wartość użytkową lokalu (tabela nr 7).*

Tabela nr 7

Lp.	Czynniki obniżające i podwyższające wysokość stawki bazowej czynszu	Wysokość procentowa obniżenia stawki bazowej czynszu	Wysokość procentowa podwyższenia stawki bazowej czynszu
1.	Położenie budynku w centrum miejscowości	0%	+10%
2.	Położenie lokalu w przyziemiu budynku	-10%	0%
3.	Stan techniczny budynku zadowalający	0%	+10%
4.	Stan techniczny budynku dostateczny	0%	+5%
5.	Brak łazienki w lokalu	-10%	0%
6.	Brak toalety w lokalu	-10%	0%
7.	Brak centralnego ogrzewania w lokalu	-10%	0%
8.	Wyposażenie lokalu w łazienkę z toaletą	0%	+10%
9.	Wyposażenie lokalu w centralne ogrzewanie oraz sieć wodociągowo-kanalizacyjną	0%	+10%

Użyte w tabeli nr 7 określenia oznaczają:

„przyziemie” – położenie lokalu na poziomie piwnic; -10% 0% 0% -10% -10% -10% 0% 0% 0% +10% +5% 0% 0% 0% +10% +10%

„centrum miejscowości” – przez centrum miejscowości należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu w kwestii zaspokajania potrzeb mieszkańców, na którym usytuowane są obiekty użyteczności publicznej, obiekty kultury, rozwinięty układ komunikacyjny i infrastruktura techniczna; „stan techniczny zadowalający” oraz „stan techniczny dostateczny” – zdefiniowane są w rozdziale 1 § 2.

W tym miejscu należy podkreślić, iż warunki obniżania czynszu stanowią element obligatoryjny programu. W ramach warunków obniżających czynsz organ stanowiący gminy powinien uwzględnić w treści

uchwały wskazane przez ustawodawcę czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, to jest: położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), położenie lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) i ogólny stan techniczny budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Przepis art. 7 ust. 1 pkt 1-4 ustawy nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przesłanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale Rady Gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca musi uwzględnić w przyjmowanym programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pominięcie w regulacjach dotyczących warunków obniżania czynszu – choć jednego z obligatoryjnych czynników wpływających na wysokość czynszu oznacza niewłaściwe i niepełne unormowanie obligatoryjnego elementu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymaganego przepisem art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, a tym samym niewypełnienie całej dyspozycji tego przepisu.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w przedmiotowym Programie nie odniosła się do czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy, tj. położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy) oraz ogólnego stanu technicznego budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Organ stanowiący gminy jako czynniki obniżające wartość użytkową lokalu wskazał jedynie: położenie lokalu w budynku (lp. 2 Tabeli nr 7) oraz wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan (lp. 5-7 Tabeli nr 7), nie określając pozostałych czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych w art. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy.

Wskazane powyżej stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Zgodnie z uzasadnieniem wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) – *Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynniki, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz. Skoro zatem zaskarżona uchwała nie reguluje w sposób kompletny zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a zatem jest pozbawiona elementu obligatoryjnego, to w świetle obowiązujących przepisów stanowi podstawę stwierdzenia jej nieważności w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.* Wyżej wskazany Sąd również w wyroku z dnia 12 stycznia 2023 r., sygn. akt III SA/Gl 738/22 (orzeczenie nieprawomocne, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wyjaśnił, że: *Wyznaczając ten element wieloletniego programu mieszkaniowego Rada Miejska powinna była uwzględnić czynniki, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Powinna precyzyjnie przypisać każdemu z tych czynników określoną wartości, o którą obniżony zostanie czynsz. (...). Jednocześnie Sąd orzekający w sprawie podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Gl 1456/19 co do konsekwencji braku kompletnego uregulowania warunków obniżania czynszu w uchwale. Jest nią stwierdzenie nieważności uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.*

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Istebna przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego.

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 XXV/175/2025 Rady Gminy Istebna z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Istebna na lata 2026-2030”, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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