



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 stycznia 2026 r.

Poz. 528

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.763.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2026 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 XIX/133/2025 Rady Gminy Wyry z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Wyry na lata 2025-2030, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4, 7 i 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), dalej jako „ustawa”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Gminy Wyry podjęła uchwałę Nr XIX/133/2025 w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Wyry na lata 2025-2030, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: WIELOLETNI PROGRAM GOSPODAROWANIA MIESZKANIOWYM ZASOBEM GMINY WYRY NA LATA 2025-2030.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 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.

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. 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 § 6 ust. 6 (Tabela nr 5) 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 5.**

### **Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu**

6. Ustala się czynniki obniżające stawki czynszu według poniższej tabeli nr 5:

Tabela nr 5 – czynniki obniżające stawki czynszu.

Lp.	Wyposażenie techniczne lokalu mieszkalnego	Współczynnik korygujący stawkę bazową	Ilość lokali mieszkalnych w poszczególnych kategoriach
1.	Pełne wyposażenie (łazienka, WC, CO, gaz)	<b>100%</b>	66

2.	<i>Lokale z czynszem wolnym</i>	-	<i>1</i>
----	---------------------------------	---	----------

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, 2 i pkt 4 ustawy, tj. położenie budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy) położenia lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy), oraz ogólnego stanu technicznego budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy), a określając czynnik obniżający stawkę czynszu dot. wyposażenia lokalu Rada przyjęła współczynnik korygujący stawkę bazową 100%, wobec czego de facto nie przewidziano żadnej obniżki.

Powyższe nie można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy powinna dokładnie określić, w jaki sposób ww. czynniki, w tym położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan oraz ogólny stan techniczny budynku będą wpływały na wysokość stawki czynszu. Dopiero w oparciu o tak określone czynniki organ wykonawczy gminy upoważniony jest do ustalenia indywidualnej stawki czynszu.

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 wartość, 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 Wiry 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.

Ponadto, zastrzeżenia organu nadzoru budzi wskazanie w rozdziale 5 § 6 ust. 7 zdanie 2 Programu, że: *Wysokość czynszu za lokale socjalne ustala się w wysokości 50% najniższego czynszu, z uwagi na fakt, iż stanowi wkroczenie w kompetencje organu wykonawczego gminy.*

Wysokość stawki czynszu, wskazana w kwestionowanym przepisie, 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.

Jednakże, niezależnie od powyższego, nawet jeśli uznać, że kwestionowany przepis uchwały stanowi 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.

Zdaniem organu nadzoru, także regulacja Rozdziału 8 Programu nie wyczerpuje w sposób wystarczający delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 7, zgodnie z którym wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy powinien zawierać wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na:

- koszty bieżącej eksploatacji,
- koszty remontów,
- koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli,
- koszty inwestycyjne.

Wolą ustawodawcy było, aby organ stanowiący gminy, określił prognozę na kolejne lata Programu wysokości kosztów jego realizacji – jednakże według wskazanych przez niego kryteriów rodzajowych. Tymczasem Rada Gminy Wyry w uchwale nie uwzględniła podziału przedmiotowego przyjętego przez ustawodawcę. Rada dokonała rozbicia wydatków i kosztów według własnego klucza podziału, z pominięciem kosztów modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, co nie odpowiada dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Dalej, należy wskazać, że na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a i lit. b ustawy organ stanowiący gminy był obowiązany uregulować *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.*

W ocenie organu nadzoru, w Rozdziale 9 Programu (tj. Opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy) Rada Gminy nie określiła planowanej sprzedaży lokali związanej z poprawą wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wobec powyższego, Rada Gminy Wyry nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. b ustawy.

Zaznaczenia wymaga, że kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie ww. upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. W tym wypadku Rada Gminy tej zasady nie przestrzegała, ponieważ pominęła, czy też nieprawidłowo uregulowała w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa na podstawie

art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

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).

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 XIX/133/2025 Rady Gminy Wyry z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Wyry na lata 2025-2030 – w całości, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Lakomy**