



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 stycznia 2026 r.

Poz. 531

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.772.2025 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 XX/138/2025 Rady Gminy Miedźna z dnia 2 grudnia 2025 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miedźna na lata 2026-2031, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 1 i 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 2 grudnia 2025 r. Rada Gminy Miedźna przyjęła uchwałę Nr XX/138/2025 w sprawie w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miedźna na lata 2026-2031, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miedźna*.

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 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 zauważyć, że w rozdziale 1 załącznika do uchwały w tabeli zatytułowanej Prognoza stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w latach 2026-2031, stan ten określony został jako „dostateczny”, „dobry” oraz „bardzo dobry”, przy czym Rada nie wskazała co należy rozumieć przez te pojęcia. W ocenie organu nadzoru pojęcia te są nieprecyzyjne, co stanowi nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy oraz naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa wynikającej z Konstytucji RP. W ocenie organu nadzoru, takie regulacje Programu powodują, że inny organ (podmiot) niż Rada Gminy Miedzna, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł swobodnie ocenić, czy stan techniczny zasobu mieszkaniowego Gminy jest „dostateczny” „dobry”, lub „bardzo dobry”. W ocenie organu nadzoru inny organ (podmiot) niż Rada Gminy Miedzna nie jest kompetentny swobodnie oceniać, czy stan techniczny zasobu mieszkaniowego kwalifikuje się do budynków w stanie „dostatecznym”, „dobrym” lub „bardzo dobrym”. Będzie to miało bezpośredni wpływ na sposób wykonywania przepisów uchwały, jako że Rada w zasadach polityki czynszowej i warunkach obniżania czynszu zawarła czynniki związane ze stanem technicznym budynku – § 4 ust. 2 pkt g (dostateczny stan budynku – czynnik obniżający stawkę czynszu o 5%) oraz ust. 3 pkt b (bardzo dobry i dobry stan techniczny budynku – czynnik podwyższający stawkę czynszu o 5%).

W tym miejscu należy zaznaczyć, że art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt, publ. Dz. U. z 2002 r. Nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowane regulacje Programu nie spełniają ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, i stanowi podstawę do wyeliminowania całej uchwały z obrotu prawnego.

Rada Gminy Miedzna nie wypełniła delegacji z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, albowiem w treści rozdziału 2 załącznika do uchwały nie zawarła analizy potrzeb oraz planu remontów z podziałem na kolejne lata wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Rada w rozdziale 4 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.

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 uwzględniła czynników obniżających wartość użytkową lokalu wskazanych art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. położenia lokalu w budynku oraz wskazanych w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy tj. stanu urządzeń technicznych i instalacji.

Organ stanowiący gminy jako czynniki obniżające wartość użytkową lokalu wskazał jedynie: położenie budynku (§4 ust. 2 pkt a załącznika do uchwały), wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje (§ 4 ust. 2 pkt b-f załącznika do uchwały), oraz ogólny stanu techniczny budynku (§ 4 ust. 2 pkt g załącznika do uchwały), pomijając pozostałe czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, które nakazał uwzględnić ustawodawca.

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 Miedzna przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy.

Ponadto przepis § 4 ust. 4 załącznika do uchwały wykracza poza zakres delegacji ustawowej.

Z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy wynika, że w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy, Rada powinna określić *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.* W rozdziale 5 załącznika do uchwały Rada wskazała jedynie podmiot zarządzający lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy,

przyjęła, iż *W latach 2026-2031 nie planuje się zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem Gminy Miedźna*, oraz wskazała na czym polega gospodarowanie zasobem gminy. Przy tak ogólnych postanowieniach Programu nie sposób uznać, ażeby w niniejszym programie doszło do wystarczającego ustalenia sposobu i zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miedźna. W konsekwencji należy uznać, że Rada Gminy w sposób niewyczerpujący uregulowała ww. kwestię, a tym samym nie uregulowała w pełni materii wymaganej art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy.

W rozdziale 6 załącznika do uchwały Rada nie określiła prawidłowo źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy). Rada wskazała jedynie źródła finansowania, jednakże bez wskazania, jak będzie kształtowało się finansowanie gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. Powyższe stanowi niepełne, a zatem nienależyte wypełnienie normy kompetencyjnej. Art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy wskazuje wprost, iż rada określając wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, obowiązana jest określić źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej z podziałem na kolejne lata realizacji tego programu.

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 XX/138/2025 Rady Gminy Miedźna z dnia 2 grudnia 2025 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miedźna na lata 2026-2031, 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