



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 22 stycznia 2026 r.

PNIK-I.4131.966.2025

Rada Gminy Maków

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 i 1436)

stwierdzam nieważność

§ 7 ust. 1 oraz § 8 załącznika do uchwały Nr XVIII/90/25 Rady Gminy Maków z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Maków na lata 2026-2030.

Uzasadnienie

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Gminy Maków uchwaliła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Maków na lata 2026-2030. Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru w zakresie § 7 ust. 1 oraz § 8 załącznika do uchwały, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do rady zawiadomienia z dnia 5 stycznia 2026 r. znak: PNIK-I.4131.966.2025.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania, Przewodniczący Rady Gminy Maków wskazał, że pod obrady najbliższej sesji przedłożona zostanie poprawna treść projektu uchwały uwzględniająca zastrzeżenia organu nadzoru.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem, z uwagi na wiążący go trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Przedmiotowa uchwała została podjęta przez Radę Gminy Maków na podstawie upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 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".

Z treści art. 21 ust. 2 ustawy wynika, że: „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.

Ustawodawca określając w art. 21 ust. 2 ustawy materię, którą winien regulować program posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, że omawiana delegacja ustawowa nie ma charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak, aby rada gminy w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do co najmniej wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Użycie przez ustawodawcę (przy wyliczaniu zakresu dopuszczalnej regulacji przez radę gminy) sformułowania "w szczególności", nie oznacza dowolności uchwalania treści prawa miejscowego, gdyż jego treść winna mieścić się w zakresie upoważnienia, pozostawać w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej oraz nie może prowadzić do naruszenia zasad Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. poz. 483 z późn. zm.), dalej jako "Konstytucja RP". Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa

miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11).

Przechodząc do oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że uchwalony przez Radę Gminy Maków wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Maków na lata 2026-2030, dalej jako "Program", nie normuje w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi sposób realizacji przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Kwestie dotyczące zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu unormowano w rozdziale 4 Programu. W zamieszczonym w tym rozdziale przepisie § 7 ust. 1 rada ustaliła, że dla najmu socjalnego lokalu oraz pomieszczeń tymczasowych ustala się stawkę czynszu najmu w wysokości 50% najniższej stawki czynszu obowiązującej w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy w zawiązku z art. 25e ustawy, stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu oraz za pomieszczenia tymczasowe, nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Wskazanie przez ustawodawcę w jakich granicach będzie się kształtowała wysokość czynszu i postanowienie przez niego, że stawka tego czynszu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym nie oznacza, że rada jest władna wskazać jaka stawka czynszu będzie pobierana przez gminę.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym. Ustawodawca sam określił zatem zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli de facto, wykonywanie niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu Gminy Maków, a tym samym również ustalanie wysokości czynszów, ustawodawca powierzył wójtowi. Realizując kompetencje wynikające z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym to zarządca mieniem komunalnym - wójt w treści umowy z najemcą ustali stawkę czynszu najmu.

Dodatkowego podkreślenia wymaga, że również ustawa wskazuje wprost w treści art. 8 pkt 1, że w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki, czyli w przedmiotowej sprawie wójt.

Tym samym o ile za dopuszczalne należałoby uznać określenie przez radę minimalnej stawki czynszu, stanowiącej swoisty wyznacznik dla wójta gospodarującego mieniem gminy i wynajmującego lokale z mieszkaniowego zasobu gminy, o tyle ostateczne określenie stawki czynszu, jaka będzie stosowana w ramach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy należy do kompetencji wójta, co oznacza, że to wójt gospodarując mieniem gminy ustali ostatecznie wysokość stawki czynszu za lokal socjalny oraz pomieszczeń tymczasowych zważając na to, aby

wysokość tej stawki nie przekroczyła połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

W § 8 Programu rada określiła, że najemca oprócz czynszu obowiązany jest do uiszczenia opłat związanych z eksploatacją mieszkania należnych od właściciela tj. opłat za dostawę do lokalu energii elektrycznej, wody oraz odbiór nieczystości stałych i płynnych oraz ogrzewania w wypadku gdy korzystający z lokalu nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów lub dostawcą usług.

W ocenie organu nadzoru nie ma podstaw prawnych do tego by w załączniku do przedmiotowej uchwały określić co ponad czynsz zobowiązany jest uiszczać najemca lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Ustawodawca w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy upoważnił radę gminy do określenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu, a kwestii wyjaśnienia, co ponad czynsz zobowiązany jest uiszczać najemca lokalu, nie można uznać za jedną z takich zasad.

Przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. Do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r., sygn. akt II FSK 3595/13).

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego eliminującego z obrotu prawnego uchwałę w opisaney części jest uzasadnione i konieczne.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Wójt Gminy Maków