



WOJEWODA OPOLSKI

Opole, dnia 19 stycznia 2026 r.

PN.III.4131.1.3.2026

**Pan
Jerzy Dunaj
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Głucholazach
ul. Rynek 15
48-340 Głucholazy**

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 z późn. zm.)

stwierdzam

nieważność uchwały Nr XXII/172/25 Rady Miejskiej w Głucholazach z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Głucholazy na lata 2026-2030 – z powodu istotnego naruszenia prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Głucholazach, powołując się m.in. na 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), przyjęła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Głucholazy na lata 2026-2030 w brzmieniu określonym załącznikiem do uchwały nr XXII/172/25, zwany dalej Programem. Rada powierzyła wykonanie uchwały Burmistrzowi (§ 2), stwierdzając dalej, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym

Województwa Opolskiego (§ 3). Przedmiotowy akt wpłynął do organu nadzoru w dniu 23 grudnia 2025 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała nr XXII/172/25 została wydana z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zwanej dalej ustawą lokalową.

Kwestionowany akt stanowi wykonanie delegacji z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy lokalowej, zgodnie z którym rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Program ten – stosownie do art. 21 ust. 2 ww. ustawy – 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.

Organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść tego programu. Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy lokalowej wyrażeniem „w szczególności” oznacza, że wskazane elementy stanowią katalog otwarty. Jednocześnie są to elementy obligatoryjne, które muszą zostać ustalone w uchwale. Pominięcie przez radę gminy któregośkolwiek z nich skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Organ stanowiący gminy obowiązany jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego mu przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/GI 1456/19).

W pierwszej kolejności zauważyć należy, że Rada Miejska w Głuchołazach nie określiła prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy lokalowej). W rozdziale 2. Programu, zatytułowanym „Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale z najmem socjalnym i pozostałe lokale mieszkalne”, zawarto jedynie krótką ocenę aktualnego stanu technicznego budynków w gminnym zasobie (§ 2 ust. 3 Programu). Nie uregulowano natomiast kwestii prognozowanego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy na przyszłe lata, który powinien wynikać z zakresu planowanych w Programie remontów i modernizacji. W ocenie organu nadzoru ogólne sformułowanie: *„Stan zależy od działań podjętych przez wspólnoty na podstawie przyjętych uchwał. Gmina jako członek wspólnoty w przypadku woli mieszkańców również w przypadkach, gdy posiada udział większościowy przychyliła się do proponowanych zamierzeń remontowych podpisując stosowne uchwały”* jest niewystarczające, aby uznać, że Rada Miejska w Głuchołazach w sposób kompleksowy zrealizowała delegację ustawową wynikającą z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy lokalowej.

Rada Miejska w Głuchołazach w niepełny sposób uregulowała również zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, regulując te kwestie organ stanowiący gminy powinien uwzględnić co najmniej wszystkie czynniki, określone w art. 7 ust. 1 ustawy lokalowej, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ogólny stan techniczny budynku, przy czym – co istotne na kanwie niniejszej sprawy – konieczne jest także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/GI 1456/19 oraz wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 czerwca 2025 r., sygn. akt II SA/Ke 211/25). Określenie przez Radę Miejską w Głuchołazach katalogu czynników podwyższających lub obniżających czynsz, bez uregulowania jaki konkretnie wpływ mają poszczególne okoliczności na jego wysokość (§ 5 ust. 1 pkt 3 Programu), nie stanowi prawidłowej realizacji normy kompetencyjnej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy lokalowej w zakresie warunków obniżania czynszu.

Kolejnym istotnym uchybieniem jest określenie w rozdziale 8. Programu wysokości kosztów w kolejnych latach, bez usystematyzowania ich zgodnie 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. Choć Rada Miejska w Głuchołazach wskazała co ma wpływ na koszty utrzymania gminnego zasobu (§ 8 ust. 1 Programu), to nie wyszczególniła tych pozycji w ogólnie ujętych kosztach w poszczególnych latach (§ 8 ust. 2, tabela 5 Programu) – a zatem nie uregulowała tego zagadnienia w ustawowo określony sposób, przez co nie wypełniła prawidłowo normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy lokalowej.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że kwestionowana uchwała nie spełnia przesłanek ustawowych i tym samym nie może stanowić podstawy, w oparciu o którą odbywać się będzie gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy. Skoro ustawodawca zastrzegł, że w akcie prawa miejscowego powinny znaleźć się określone regulacje, to ich brak skutkuje nieważnością uchwały, jako niewypełniającej przyznanej kompetencji. Organ

stanowiący samorządu terytorialnego w swej działalności uchwałodawczej związany jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że organ administracji publicznej wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w jego ramach.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzam jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego

Joanna Sachanbińska
Dyrektor Wydziału
Prawnego i Nadzoru

Prowadzący sprawę: Joanna Piekarz, radca prawny, Wydział Prawny i Nadzoru, tel. 77 45 24 462.