



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.28.1.2026.MS6

Wrocław, 19 stycznia 2026 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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/204/25 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miejskiej Głogów na lata 2026-2030.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie na sesji w dniu 17 grudnia 2025 r. podjęła uchwałę nr XXV/204/25 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miejskiej Głogów na lata 2026-2030, zwaną dalej także uchwałą.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 grudnia 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 oraz art. 21 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 4, pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 poz. 725) zwanej także ustawą, polegającym na braku określenia obligatoryjnych elementów uchwały: warunków obniżania czynszu, prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na poszczególne lata, analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, a także nie wyodrębniono kosztów inwestycyjnych w poszczególnych latach.

Kompetencją rady gminy jest uchwalanie wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy). Zgodnie z 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.”.

W związku z powyższym, program powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat) i zawierać wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę, jako obligatoryjna część programu. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wprowadza otwarty katalog zagadnień, które powinny znaleźć się w uchwale rady gminy, podjętej na podstawie jej art. 21 ust. 1 pkt 1. Oznacza to, że mogą znaleźć się w niej regulacje niewymienione w przytoczonych wyżej punktach, ale jednocześnie obligatoryjnie mają się w niej znaleźć elementy w nich wymienione. Ustawa wskazuje jednoznacznie jakie elementy stanowią obligatoryjną treść uchwały będącej wieloletnim programem gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy nie może zostać pominięty w stanowionym na podstawie tego przepisu akcie prawa miejscowego. Wskazane

w tym przepisie zagadnienia zostały przez ustawodawcę uznane nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy – zakreslenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem. Prawidłowa realizacja delegacji ustawowej wymaga pełnego uregulowania przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wszystkich elementów wskazanych przez ustawodawcę. Pominięcie przez radę gminy któregoś z nich skutkuje brakiem pełnego wykonania upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

W trakcie analizy uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska w Głogowie, nie uregulowała w jej treści prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na poszczególne lata, określając ten parametr jedynie w sposób ogólny na 2025 rok (art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy). Zawarte w uchwale prognozy, dotyczące wielkości zasobu mieszkaniowego gminy zawierają jedynie wybiórczo odniesienia daty realizacji, a stan techniczny określono na 2025 r., pomijając pozostałe lata obowiązywania programu.

Uchwała nie zawiera także analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata (art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy). Ponadto w § 5 ust. 3 uchwały zawarto zapis zgodnie z którym „plan remontów w budynkach, w których Gmina Miejska Głogów jest współwłaścicielem ulegać będzie zmianie w zależności od decyzji i uchwał podejmowanych przez pozostałych współwłaścicieli, w związku z czym nie ujęte zostały te budynki w tabeli.”. Rada Miejska odstąpiła więc od określenia tego elementu uchwały w odcieniu do tych budynków zasobu mieszkaniowego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Organ nadzoru zauważa, że program to zbiór instrukcji i procedur, które określają, jakie działania należy podjąć w celu osiągnięcia określonego rezultatu. Tym samym, uchwała Rady uchwalająca wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy ma określić działania programowe wskazane w ustawie w odniesieniu do mieszkaniowego zasobu gminy, niezależnie od struktury własnościowej.

W trakcie dalszej analizy uchwały organ nadzoru stwierdził, że Rada Miejska nie uregulowała również kolejnego obligatoryjnego elementu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy - warunków obniżania czynszu (art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy), które powinny uwzględniać wytyczne z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W treści uchwały nie określono w żaden sposób jak 1) położenie budynku; 2) położenie lokalu w budynku; 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan; 4) ogólny stan techniczny budynku, wpływają na stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali. Czynniki te, określone w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego są obligatoryjnymi elementami uchwały, podjętej przez Radę na podstawie art. 21. ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy, przy czym niewystarczające jest ich jedynie wskazanie. Zapis § 8 ust. 4 uchwały, powtarzający treść art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie stanowi realizacji elementu uchwały w zakresie określenia czynników obniżających stawkę czynszu. W uchwale nie przypisano bowiem czynnikom wymienionym za ustawą żadnego wartościowania. Powyższe oznacza, że waga danego czynnika zostanie określona dopiero na etapie stosowania uchwały. Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada jest zobligowana uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy czynniki. Co więcej, aby można było ocenić regulację za wyczerpującą normę kompetencyjną, każdemu spośród czynników należy przypisać określoną wartość. W przeciwnym razie dochodzi do faktycznego sędowania przedmiotowej kompetencji na rzecz organu wykonawczego. Należy bowiem zauważyć, że jeżeli, jak ma to miejsce w analizowanym przypadku, organ stanowiący ograniczy się tylko do wskazania jakie czynniki obniżają lub podwyższają stawkę czynszu nie dokonując przy tym ich wartościowania, to taka regulacja będzie musiała zostać dookreślona na etapie stosowania uchwały i to organ wykonawczy będzie musiał ostatecznie wskazać w jakim stopniu dany czynnik obniża wysokość stawek czynszu. Podkreślenia wymaga fakt, że taka okoliczność może skutkować odmiennym traktowaniem podmiotów charakteryzujących się tożsamymi cechami istotnymi, umożliwia bowiem każdorazowe przypisanie odmiennej wartości temu samemu czynnikowi. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, by w jednym przypadku uznać, że np. brak łazienki w lokalu stanowi czynnik obniżający stawkę czynszu o 20 %, a w innym przypadku zastosować 5 % obniżkę.

Równocześnie określenie w uchwale czynników obniżających związanych z dochodem nie stanowi realizacji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego lecz jest realizacją odrębnego nieobowiązkowego upoważnienia z art. 7 ust. 2 ustawy.

Ustawodawca w art. 7 ust. 1 ustawy wskazał jakie czynniki podwyższające lub obniżające stawkę czynszu należy uwzględnić stanowiąc wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Odstąpienie od uwzględnienia któregoś spośród nich w uchwale, mogłoby być uzasadnione jedynie w sytuacji, gdy różnicowanie gminnych nieruchomości na podstawie danego czynnika jest niemożliwe (podobna lokalizacja, tożsamy stan techniczny). Skoro mieszkaniowy zasób miasta Głogów charakteryzuje się niejednorodnym stanem technicznym, fakt ten powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści przedmiotowej uchwały i stanowić jedną z okoliczności mających wpływ na wysokość czynszu. Jak słusznie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyżej już powołanym wyroku z dnia 18 marca 2010 r. : „*Te cztery czynniki z woli ustawodawcy stanowią niezbędne minimum okoliczności mających wpływ na zróżnicowanie stawki czynszu w gminie, które muszą być określone w uchwale czynszowej (podobnie wyroki: SN z dnia 22 października 1998 r. sygn. akt III RN 71/98, OSNAPiUS 1999, nr 23, poz. 738; NSA z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 1764/07). Pominięcie któregośkolwiek z nich w uchwale określającej zasady polityki czynszowej stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ nie respektuje zawartego w ustawie upoważnienia do podjęcia uchwały regulującej określone w ustawie zagadnienia. Jest oczywiste, że użyte przez ustawodawcę w art. 7 ust. 1 określenie "w szczególności" należy rozumieć w ten sposób, że rada może wziąć pod uwagę i ustanowić w przedmiotowej uchwale jeszcze inne czynniki podwyższające i obniżające, ale nie zamiast tych, które wskazano w ustawie, lecz wyłącznie obok nich*”.

Organ nadzoru stwierdził także, że Rada Miejska nie wyodrębniła w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wysokości kosztów inwestycyjnych w kolejnych latach programu (art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy). W § 14 uchwały wydatki inwestycyjne wskazane zostały łącznie wraz z wydatkami na modernizację i remonty w odcieniu jedynie do lokali w budynkach wspólnot mieszkaniowych zarządzanych przez ZG. W odniesieniu do pozostałych lokali mieszkaniowego zasobu Miasta nie wyodrębniono tego elementu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem.

W związku z powyższym, organ nadzoru wystąpił pismem PNK-N.4131.28.1.2026.MS6 z 12 stycznia 2026 r do Rady o wyjaśnienie w zakresie braku określenia obligatoryjnych elementów programu. Przewodniczący Rady Miejskiej z pismem znak: BR.0004.4.2026 z dnia 16 stycznia 2026 r. zadeklarował zmianę uchwały jednakże w odniesieniu jedynie do: „czynników obniżających stawkę czynszu i procentowego wymiaru obniżki jak i w przypadku braku wskazania prognozy dotyczącej stanu technicznego budynków w poszczególnych latach”, nie odnosząc się do pozostałych nieuregulowanych w programie zagadnień, wskazanych przez organ nadzoru. Tym samym zmiana uchwały przez Radę Miejską nadal nie realizowałaby w pełni wymagań art. 21 ust. 2 ustawy.

Odnosząc się do powyższego należy podkreślić, że uchwała nie zawiera kompletnej regulacji wszystkich spośród obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. W uchwale nie określono warunków obniżania czynszu, prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na poszczególne lata, analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata, a także nie wyodrębniono kosztów inwestycyjnych w poszczególnych latach. Zdaniem organu nadzoru, żaden z elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 cytowanej ustawy nie może zostać pominięty w akcie prawa miejscowego, bądź uregulowany w sposób niepełny, czy też niezgodny z brzmieniem przepisów ustawy. Aby prawidłowo wypełnić wspomnianą delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższego programu powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Niepełne uregulowanie przez Radę Miejską któregoś z wyżej wymienionych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (porównaj: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07; wyrok z dnia WSA we Wrocławiu z 15 listopada 2004 r., sygn. akt II SA/Wr 1567/02; wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1071/19, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 stycznia 2021 r., sygn. akt II SA/Wa 1197/20) stanowiąc podstawę stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości, ze względu na niepełną realizację normy kompetencyjnej.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała nr XXV/204/25 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miejskiej Głogów na lata 2026-2030, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości celowym i uzasadnionym.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

I Wicewojewoda Dolnośląski

**Piotr
Sebastian Kozdrowicki**