



Poznań, dnia 14 stycznia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.13.2026.4

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, z późn. zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XXVII/181/2025 Rady Miejskiej w Okonku z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Okonek na lata 2026 – 2030 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Okonku uchwałą nr XXVII/181/2025 przyjęła Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Okonek na lata 2026 – 2030.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) w związku 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)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 19 grudnia 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z zasadą wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 21 stycznia 2009 r., III SA/Łd 564/08; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 364/98, CBOSA).

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

Id: 48CCABA7-D916-4B6C-935A-EA9D55B6B83A

Jednym z podstawowych zadań władzy publicznej jest prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. W szczególności ma to się przejawiać w przeciwdziałaniu bezdomności, wspieraniu rozwoju budownictwa socjalnego oraz popieraniu działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP). Rozwinięciem przywołanego przepisu Konstytucji RP są art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.), zwanej dalej „u.s.g.”, który stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego należy do zadań własnych gminy oraz art. 4 ust. 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), zwanej dalej „u.o.p.l.”, który stanowi, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W myśl art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego wydają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stosownie do przepisu art. 40 ust. 1 u.s.g. gminie przysługuje na podstawie upoważnień ustawowych prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Na podstawie art. 21 ust. 1 u.o.p.l. rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel.

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, stosownie do art. 21 ust. 2 u.o.p.l., 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 u.o.p.l. materię, którą winien regulować program, posłużył się zwrotem „w szczególności”, co oznacza, iż omawiana delegacja ustawowa nie ma

charakteru zamkniętego. Istotne jest jednak, aby rada gminy w programie zamieściła postanowienia odnoszące się do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie. Pominięcie bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, iż taka uchwała dotknięta jest istotną wadą prawną skutkującą koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA w Poznaniu z 20 grudnia 2011 r., IV SA/Po 1062/11; wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07 - CBOSA).

Badając „Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Okonek na lata 2026 – 2030”, stanowiący załącznik do uchwały, zwany dalej „Programem”, organ nadzoru stwierdził, że uchwalony Program nie normuje w sposób prawidłowy wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l.

W rozdziale VI Programu zatytułowanym „Źródła finansowania oraz wysokość wydatków związanych z gospodarką mieszkaniową” wskazano źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej bez odniesienia się do konkretnych lat obowiązywania programu. W ocenie organu nadzoru źródła finansowania winny zostać określone z podziałem na kolejne lata tj. 2026- 2030. Jeżeli natomiast będą one takie same w całym okresie objętym danym programem to kwestia ta winna zostać wyrażnie w uchwale wyartykułowana z odniesieniem do konkretnych lat obowiązywania programu. W związku z powyższym organ nadzoru stwierdza, iż Rada Miejska w Okonku nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 6 u.o.p.l. i nie umieściła w uchwale wszystkich elementów obligatoryjnych przewidzianych przez ustawodawcę, ponieważ w Programie nie wskazano źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach 2026-2030 naruszając tym samym prawo w stopniu istotnym, czego konsekwencją jest konieczność stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Ponadto zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien zawierać 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.

Tymczasem w uchwale brak jest odniesienia się rady do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali. Zdaniem organu nadzoru niewystarczający dla wypełnienia delegacji ustawowej w tej materii jest zapis § 19 pkt 2 Programu, z którego wynika, że: „Gmina Okonek popiera i stwarza warunki dla przedsięwzięć mających wpływ na racjonalizację i poprawę wykorzystania mieszkaniowego zasobu gminy. Wyraża się to w następujących działaniach: (...) umożliwianie zamian mieszkań, zarówno pomiędzy najemcami lokali komunalnych, jak i z najemcami zajmującymi mieszkania w innych zasobach”.

W § 9 ust. 2 Programu Rada Miejska w Okonku przyjęła, iż: „Zmiany stawek czynszu następować będą nie częściej niż jeden raz w roku”.

Tymczasem dopuszczalna częstotliwość podwyższania czynszu została unormowana w art. 9 ust. 1b u.o.p.l.: „Podwyższanie czynszu albo innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat

niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym podwyżka zaczęła obowiązywać". Zdaniem organu nadzoru, rada nie ma upoważnienia do stanowienia o częstotliwości podwyżek czynszu, skoro częstotliwość ta wynika z ustawy. To organ wykonawczy gminy, jako organ gospodarujący mieniem, w tym mieszkaniowym zasobem gminy i zawierający umowy z podmiotami wynajmującymi lokale w mieszkaniowym zasobie gminy, będzie dokonywał podwyżek czynszu z zastosowaniem zasad określonych w ustawie. Za niezgodny z art. 7 ust. 1 u.o.p.l. należy uznać zapis § 12 ust. 3 Programu, w myśl którego: „Suma zwwyżek lub zniżek dla danego lokalu nie może przekroczyć 50 %” jak również przepis § 13 Programu zgodnie z którym: „Wysokość czynszu najmu określa umowa najmu lokalu (ust. 1). W czasie trwania stosunku najmu wynajmujący może podwyższyć stawkę czynszu, jeśli dokonał w lokalu ulepszeń mających wpływ na wysokość stawki czynszu (ust. 2). W przypadku ulepszeń lokalu wykonanych przez najemcę, za zgodą wynajmującego i na własny koszt, wysokość stawki czynszu nie ulega zmianie (ust. 3). Przed zmianą umowy najmu, w związku z dokonaniem w lokalu ulepszeń, należy sporządzić protokół stwierdzający fakt powstania czynników przedstawionych w ust. 2 lub 3 (ust. 4)”.

Organ nadzoru wskazuje, że brak jest podstawy prawnej do regulowania przez radę w Programie zasad dotyczących podwyżek czynszu czy wysokości czynszu. Przysługująca radzie delegacja do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym również do określenia zasad polityki czynszowej, nie daje jej upoważnienia do określania obowiązków stron umowy najmu związanych z dokumentowaniem istnienia czynników podwyższających lub obniżających wysokość czynszu ani kwestii związanych z dokonywaniem ulepszeń lokalu. W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia Programu wykraczają poza granice upoważnienia przysługującego radzie na mocy u.o.p.l. Kwestie związane z trybem dokonywania podwyżek czynszu zostały uregulowane w art. 8 - 9 u.o.p.l. Realizacja tych norm oraz konstruowanie i realizacja zapisów umowy cywilnoprawnej w tym zakresie (np. związanych z dokumentowaniem istnienia czynników podwyższających lub obniżających wysokość czynszu lub kwestii związanych z dokonywaniem ulepszeń lokalu) należy do organu wykonawczego gminy. Należy podkreślić, że pomimo otwartego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, rada nie posiada upoważnienia do wprowadzania do tego programu uregulowań dotyczących zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, albowiem przedmiotowa materia stanowi przedmiot regulacji uchwały podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 3 u.o.p.l.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejska w Okonku nie wywiązała się z obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, ponieważ podjęta przez nią uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnie wymaganych przez ustawodawcę elementów oraz wykracza poza upoważnienie ustawowe, powodując jej wadliwość w całości. Uchybienie to stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy i skutkować musi stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują
Rada Miejska w Okonku
Burmistrz Okonka