



Poznań, 14 stycznia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.4.2026.3

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 XVI/160/25 Rady Gminy Wierzbinek z dnia 15 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Wierzbinek na lata 2026-2030 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 15 grudnia 2025 r. Rada Gminy Wierzbinek podjęła uchwałę nr XVI/160/25 w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Wierzbinek na lata 2026-2030, dalej jako "uchwała". Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Wierzbinek na lata 2026-2030 stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 18 ust. 2 pkt. 15 i art 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1135), 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 (t.j. 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:

Do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy upoważnia radę gminy przepis 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: "ustawa". Zgodnie z treścią 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".

Ustawodawca, określając w art. 21 ust. 2 ustawy 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. Realizacja upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy wymaga bowiem ujęcia w programie wszystkich elementów wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy i w sposób zgodny z tym przepisem, w przeciwnym wypadku konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (por. wyrok WSA we Wrocławiu z 16 września 2014 r., IV SA/Wr 201/14, CBOSA; wyrok NSA z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22, CBOSA).

Odnosząc powyższe do ocenianego Programu, stwierdzić należy, że rada nie unormowała prawidłowo wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Przepis art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy nakłada na radę gminy obowiązek określenia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

W tabeli nr 2 w Rozdziale 2 Programu wskazano aktualny stan techniczny zasobu mieszkaniowego Gminy Wierzbinek. W Programie brakuje natomiast wymaganej przez ustawodawcę prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu (tj. z podziałem na lata 2026-2030).

Jak słusznie zauważono w uzasadnieniu wyroku WSA we Wrocławiu z 12 grudnia 2012 r., IV SA/Wr 567/12, CBOSA: "Obowiązkiem organu stanowiącego gminy jest określenie aktualnego stanu zasobu i następnie pomniejszenie lub powiększenie go w kolejnych latach w związku z planowanymi działaniami (np. sprzedaż, budowa, kupno, likwidacja itp.). Rada w przedmiotowym programie nie zawarła również treści dotyczących prognozy stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu gminnego w poszczególnych latach obowiązywania planu. (...) prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego gminy oraz prognoza stanu technicznego tego zasobu powinna zostać ustalona z podziałem na kolejne lata (...)".

W tym miejscu należy również przywołać wyrok NSA z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22, CBOSA, w którym Sąd ten orzekł: "Za słuszne należy uznać stanowisko organu nadzoru, że Dział A Programu zawiera prognozę wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, natomiast nie zawiera prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Prognoza, o jakiej mowa w pkt 1 ust. 2 art. 21 uopł, nie może być tożsama z planem remontów i modernizacji, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 uopł, ponieważ w takim wypadku upoważnienie ustawowe zawarte w pkt 1 i 2 ust. 2 art. 21 uopł nakazywałoby powielenie treści uchwały, co byłoby rozwiązaniem nieracjonalnym. Nie jest więc trafne stanowisko Sądu I instancji, że odesłanie do Działu B Programu, który zawiera plan remontów i modernizacji, zawarte w pkt III Działu A, wypełnia upoważnienie z art. 21 ust. 2 pkt 1 uopł. Ponadto plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 uopł, ma być poprzedzony analizą potrzeb, które z kolei mają wynikać z prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Tak też należy odczytywać kolejność, w jakiej poszczególne treści upoważnienia ustawowego mają być zamieszczane w uchwale".

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również sposób realizacji przez radę normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. Materię tę rada unormowała w Rozdziale 5 Programu: "Zasady polityki czynszowej, warunki obniżenia czynszu". W ust. 4 Rozdziału 5 Programu rada określiła czynniki obniżające wartość użytkową lokali oraz stawki procentowe obniżania czynszu w odniesieniu do: lokalu wyposażonego we wszystkie urządzenia, lokalu wyposażonego w zimną wodę, kanalizację (szambo), łazienkę, lokalu wyposażonego w zimną wodę i kanalizację (szambo), lokalu bez wody i kanalizacji oraz lokali mających powyżej 50 lat, jednoizbowych.

Zdaniem organu nadzoru, rada nie uregulowała w sposób prawidłowy warunków obniżania czynszu, a tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej w tym zakresie. Upoważnienie do uregulowania w przedmiotowym programie warunków obniżania czynszu musi być realizowane z uwzględnieniem art. 7 ust. 1 ustawy. Zgodnie z tym przepisem: "W lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: 1) położenia budynku; 2) położenia lokalu w budynku; 3) wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu; 4) ogólnego stanu technicznego budynku". Powyższy przepis nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych czynników. Przestanki te muszą być bezwzględnie respektowane w uchwale organu stanowiącego gminy, niezależnie od okoliczności faktycznych i rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimum, które uchwałodawca powinien uwzględnić (por. wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19, CBOSA; wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10, CBOSA; wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07, CBOSA). Oprócz uwzględnienia ww. czynników, rada winna również dokonać ich wartościowania. Tymczasem rada w ust. 4 Rozdziału 5 Programu nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy) oraz położenia lokalu w budynku (art. 7 ust. pkt 2

ustawy). Tak zredagowany przepis narusza w sposób istotny normę kompetencyjną wynikającą z art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy.

Organ nadzoru stwierdza także, iż zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy - obligatoryjnie w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy należy zamieścić informacje o przewidywanych zmianach w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. Jednakże oceniony Program nie zawiera takiego rodzaju regulacji, co stanowi także brak właściwego wypełnienia delegacji ustawowej z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. Należy stwierdzić, iż nawet jeśli rada nie przewiduje zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy, wówczas taką okoliczność należy jednoznacznie wskazać w Programie.

Powyższe uchybienia mają charakter istotnego naruszenia prawa, powodującego konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ocenianej uchwały w całości.

W tym stanie rzeczy, orzeczono 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 Gminy Wierzbinek

Wójt Gminy Wierzbinek