



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 7 lipca 2026 r.

Poz. 2839

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.71.2026 WOJEWODY POMORSKIEGO

z dnia 2 lipca 2026 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

stwierdza się nieważność

uchwały XXIII/161/2026 Rady Gminy Stara Kiszewa z dnia 28 maja 2026 roku w sprawie: uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stara Kiszewa na lata 2026-2032.

Uzasadnienie

W dniu 2 czerwca 2026 r. do Wojewody Pomorskiego wpłynęła uchwała Nr XXIII/161/2026 Rady Gminy Stara Kiszewa z dnia 28 maja 2026 roku w sprawie: uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stara Kiszewa na lata 2026-2032, zwana dalej „uchwałą”

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662), dalej jako: „u.s.g.” oraz 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), dalej jako: „u.o.p.l.”

W toku czynności nadzorczych, pismem z dnia 26 czerwca 2026 r., organ nadzoru zawiadomił Radę Gminy Stara Kiszewa o wszczęciu postępowania nadzorczego. Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy Stara Kiszewa w § 1 uchwały przyjęła wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stara Kiszewa na lata 2026-2032, stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały, będący jej integralną częścią.

Na wstępie należy wskazać, że zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, wymaga, aby organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym działał ściśle w granicach tego upoważnienia (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 686/12). Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l., rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Z kolei art. 21 ust. 2 u.o.p.l. stanowi, 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."*

Z treści przytoczonych przepisów jednoznacznie wynika, że rada gminy zobligowana została przez ustawodawcę do podjęcia uchwały w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz, że program ten musi zawierać co najmniej wszystkie elementy wskazane w art. 21 ust. 2 u.o.p.l.

Organ nadzoru wskazuje, że w uchwale nie określono:

- 1) prognozy dotyczącej zmian w zakresie wielkości gminnego zasobu mieszkaniowego lub ich braku w okresie między 2026 r. a 2032 r. oraz informacji na temat prognozy stanu technicznego lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego w latach 2026 r.- 2032 r. (art. 21 ust. 2 pkt 1 u.o.p.l.), a jedynie Rada Gminy ograniczyła się do podania aktualnej wielkości gminnego zasobu mieszkaniowego oraz wskazała, w sposób bardzo ogólny, że zasób mieszkaniowy ulegnie zmianom, w okresie najbliższych pięciu lat,
- 2) przepisów mówiących o tym jakie prace remontowe i modernizacyjne obejmuje plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali oraz jak ten plan jest rozłożony na poszczególne lata w okresie między 2026 r. a 2032 r. (art. 21 ust. 2 pkt 2 u.o.p.l.),
- 3) liczby lokali przeznaczonych do planowanej sprzedaży w kolejnych latach w okresie między 2026 r. - 2032 r. lub wyraźnego wskazania, że gmina nie planuje sprzedaży lokali będących w jej zasobie mieszkaniowym w okresie obowiązywania programu (art. 21 ust. 2 pkt 3 u.o.p.l.),
- 4) warunków obniżenia czynszu z uwzględnieniem co najmniej wszystkich czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali: położenia budynku, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, ogólnego stanu technicznego budynku (art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 u.o.p.l.),
- 5) wysokości 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 (art. 21 ust. 2 pkt 7 u.o.p.l.),
- 6) opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności: a) niezbędny zakres zamian lokali związanym z remontami budynków i lokali, b) planowaną sprzedaż lokali (art. 21 ust. 2 pkt 8 u.o.p.l.).

Organ nadzoru podkreśla, że brak zawarcia w uchwale jakiegokolwiek obligatoryjnego elementu z art. 21 ust. 2 u.o.p.l. stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej. Jak słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w uzasadnieniu wyroku z dnia 12 stycznia 2023 r. (sygn. akt III SA/Gl 738/22): *"Analiza treści art. 21 ust. 2 ustawy prowadzi do wniosku, że określając materię do uregulowania w drodze uchwały radzie gminy, wyznacza on granice upoważnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy. Należy jednak wskazać, że w zakresie przedmiotowym nie tworzy on zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które winny być w programie ujęte, świadczy o tym użyte w nim wyrażenie "w szczególności", lecz co zaakcentować trzeba, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma*

istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę." Z analizy załącznika nr 1 do uchwały, dalej jako: "program", będącej przedmiotem niniejszego postępowania nadzorczego wynika, że Rada Gminy Stara Kiszewa nie wypełniła w pełni przyznanej jej ustawowo kompetencji do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. W uchwale nie określono wszystkich obligatoryjnych elementów określonych w art. 21 ust. 2 u.o.p.l., a tym samym doszło do istotnego naruszenia art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4, pkt 7, pkt 8 u.o.p.l. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w § 13, § 14, § 15, § 16, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 25, § 26, § 27, § 28 i § 29 programu doszło do przekroczenia kompetencji do uchwalania przepisów prawa, wyznaczonej przez art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. Rada Gminy Stara Kiszewa postanowiła o uregulowaniu w uchwale dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy postanowień, które ustawa przewiduje do uregulowania w uchwale podejmowanej na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. W przedmiotowej uchwale określono część z elementów wskazanych w art. 21 ust. 3 u.o.p.l. Z uwagi na to, że jako podstawę prawną do podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.o.p.l. oraz w tytule uchwały wyraźnie określono, że przedmiotem uchwały jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, Rada Gminy nie miała uprawnień do uregulowania w nim materii związanej z zasadami wynajmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Taka konstrukcja uchwały uniemożliwia odbiorcy zawartych w niej norm prawidłowe określenie czego dotyczy zakres jej regulacji. Nie bez znaczenia jest również fakt, że określenie w przedmiotowej uchwale części elementów obligatoryjnych, które powinny się znaleźć w uchwale dotyczącej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, może w przyszłości prowadzić do sprzeczności zapisów przedmiotowej uchwały z uchwałą podjętą na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 2 u.o.p.l. Uregulowanie zasad wynajmu lokali w uchwale dotyczącej wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy stanowi w tym przypadku wykroczenie poza przyznane Radzie Gminy w ustawie upoważnienie, a tym samym istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z § 5 pkt 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), dalej jako: "z.t.p.", przepisy ustawy mają być redagowane zwięźle i syntetycznie oraz w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm oraz tak aby wyrażały intencje prawodawcy. Stosownie natomiast do treści § 143 z.t.p. do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Tymczasem § 13 ust. 1 lit. c programu odsyła do § 2 pkt 8 programu, a § 22 ust. 2 programu odsyła do § 2 pkt 5 programu. Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowym programie nie istnieje § 2 pkt 8 i pkt 5. Natomiast treść § 26 ust. 1 i 3 oraz § 28 ust. 1 jest niejasna i niedookreślona dla adresatów norm, ponieważ mamy do czynienia z odesłaniem do pojęcia "osób" w rozumieniu § 28 ust. 1. oraz pojęcia "progów" i "dochodów gospodarstwa domowego" w rozumieniu art. 26 ust. 1 i ust. 3, których to pojęć organ stanowiący gminy w uchwale nie zdefiniował. Takie uregulowanie treści uchwały przez organ stanowiący gminy w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP oraz § 5 pkt 1 i 2 w zw. z § 143 z.t.p. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 29 maja 2024 r., sygn. akt II SA/Kr 278/24, zgodnie z którym: "Sąd, dzieląc stanowisko skarżącego, wyraża zapatrywanie, że każdy przepis winna cechować precyzja, komunikatywność oraz wynikająca z nich adekwatność wypowiedzi do zamiaru prawodawcy, a stanowienie przepisów niejasnych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych, wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP. Przenosząc powyższe uwagi na grunt zaskarżonej uchwały należy stwierdzić, że w redakcji jej § 2 jest mowa o wnioskach, o których mowa § 16 punkt 3, zaś w redakcji § 16 uchwały Rady Miejskiej w (...) Nr XIX/254/2008 z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie określenia zasad gospodarowania nieruchomościami Gminy Miasta (...) zawarty jest jedynie ustęp 3, co skutkuje tym, iż w normie powszechnie obowiązującego prawa miejscowego odwołano się do nieistniejącego przepisu, co czyni go niekonkretnym, wątpliwym co do treści, niewykonalnym. Zakwestionowany przepis w sposób oczywisty i nie budzący żadnych wątpliwości dotknięty jest błędnym sformulowaniem, które wymaga jego eliminacji z obrotu prawnego".

Wobec powyższego, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXIII/161/2026 Rady Gminy Stara Kiszewa z dnia 28 maja 2026 roku w sprawie: uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stara Kiszewa na lata 2026-2032 jest uzasadnione i konieczne.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Od niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Pomorskiego.

Wojewoda Pomorski

Beata Rutkiewicz