



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 października 2025 r.

Poz. 6986

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.184.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 30 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

orzekam

nieważność uchwały nr XIX/224/25 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Oborniki na lata 2026-2030” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Obornikach podjęła uchwałę nr XIX/224/25 w sprawie „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Oborniki na lata 2026-2030”, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907, 1940) i art. 21 ust. 1 pkt 1 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 tj.)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 2 września 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), zwanej dalej „ustawą”. 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/Wr201/14; wyrok WSA w Lublinie z 30 września 2014 r., II SA/Lu 670/14; wyrok WSA w Łodzi z 2 lutego 2017 r., III SA/Łd 956/16; wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19; wyrok NSA z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22; wszystkie powołane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi 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 obniżania czynszu oraz weryfikacja dochodów”. W § 11 Programu rada uchwaliła: „Ustala się zmniejszenie stawki bazowej o: (...)” i wymieniła w 8 punktach czynniki i stawki procentowe obniżenia czynszu. 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. Przesłanki 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; wyrok NSA z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; wyrok NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07). Oprócz uwzględnienia ww. czynników, rada winna również dokonać ich wartościowania. Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 15 czerwca 2020 r., II SA/Gl 1456/19: „Regulując zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu Rada powinna była uwzględnić co najmniej wszystkie wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy o czynniki, tj.: położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku. Konieczne było także przypisanie każdemu z tych czynników określonej wartości, o którą obniżony zostanie czynsz”.

Tymczasem rada w § 11 Programu nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. ogólnego stanu technicznego budynku (art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy). Tak zredagowany przepis narusza w sposób istotny normę kompetencyjną wynikającą z art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy.

W myśl art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winien zawierać źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach. W § 15 Programu rada wskazała jedynie na źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej, wskazując przy tym na lata 2026-2030 jako lata trwania programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Oborniki. Tymczasem w ocenie organu nadzoru, źródła finansowania winny zostać określone z podziałem na kolejne lata, jako odrębne roczniki, np. w formie tabeli. Jeżeli natomiast będą one takie same w całym okresie objętym niniejszym Programem to kwestia ta winna zostać wyraźnie w uchwale wyartykułowana. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w przedmiotowej uchwale wskazania źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej

gminy w kolejnych latach oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Jak wynika z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada powinna określić w Programie 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. Rada nie określiła wszystkich kosztów wynikających z przywołanego przepisu, tj. nie wskazała na koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz kosztów inwestycyjnych. W ocenie organu nadzoru, rada powinna określić ww. koszty zgodnie z podziałem kosztów wynikającym z ustawy. Jeśliby nawet koszty wymienione w wymienionym przepisie nie występowały, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

Ponadto organ nadzoru zauważa, że w § 9 ust. 7 Programu rada przyjęła: „Czynsz najmu płatny jest z góry do 15 dnia każdego miesiąca na wskazany przez wynajmującego rachunek, z wyjątkiem przypadków, gdy strony pisemnie ustaliły zmianę terminu”.

W ocenie organu nadzoru, rada wprowadzając wskazany powyżej zapis, przekroczyła granice przysługującego jej upoważnienia ustawowego. Rada nie jest stroną umowy najmu i w związku z tym nie jest uprawniona do ustalenia terminu, sposobu w jakim winny być uiszczane należności czynszowe (wyrok WSA we Wrocławiu z 18 lipca 2012 r., IV SA/Wr 131/12).

Organ nadzoru podkreśla, że brak jest podstawy prawnej do regulowania przez radę w uchwale zasad dotyczących podwyżek 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 wprowadzania zwiększonej opłaty związanej z liczbą pomieszczeń. Tymczasem w § 9 ust. 9 Programu rada postanowiła: „Wynajmujący może wprowadzić opłatę za zwiększoną (większą niż jeden) liczbę pomieszczeń gospodarczych. Opłata wynosi 0,50 zł za m²”. W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie Programu wykracza poza granice upoważnienia przysługującego radzie na mocy ustawy. Kwestie związane z trybem dokonywania podwyżek czynszu zostały uregulowane w art. 8 - 9 ustawy. Realizacja tych norm należy do organu wykonawczego gminy.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejska w Obornikach nie wywiązała się z obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 4, 6 i 7 ustawy, ponieważ podjęta przez nią uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnie wymaganych przez ustawodawcę elementów oraz wykracza poza upoważnienie ustawowe, powodując jej wadliwość w całości. Uchybienia te stanowią istotne naruszenie prawa, tj. art. 21 ust. 2 ustawy i skutkować muszą stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska w Obornikach

Burmistrz Obornik