



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 października 2025 r.

Poz. 7547

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.217.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 27 października 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 XVI/129/25 Rady Miejskiej Turku z dnia 25 września 2025 r. w sprawie uchwalenia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Turek na lata 2025 - 2029" - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 września 2025 r. Rada Miejska Turku podjęła uchwałę nr XVI/129/25 w sprawie uchwalenia "Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Turek na lata 2025 - 2029", dalej jako: "uchwała". Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Turek na lata 2025 – 2029 stanowi załącznik do uchwały, dalej jako: "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. 2025.1153) 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 (t.j. Dz. U. 2023.725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 września 2025 r.

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

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały 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 jako: "ustawa", rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

W myśl 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.

Organ jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy, obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. 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, 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 - CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanego Programu stwierdzić należy, że nie normuje on 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.

Powyższej materii poświęcono Rozdziały: I i II Programu, w których przedstawiono analizę stanu mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Turek oraz prognozę dotyczącą jego wielkości w poszczególnych latach, a także stan techniczny zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Turek.

W Programie brakuje natomiast wymaganej przez ustawodawcę prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu (tj. z podziałem na lata 2025-2029). Rada określiła ocenę stanu technicznego tego zasobu "na dzień 31.12.2024 r." (§ 5 Programu). Z kolei jedyne wskazówki co do przyszłego (prognozowanego) stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy, wskazane w § 6 Programu, są ogólnikowe, a także wskazują na zakres prac remontowych i modernizacyjnych koniecznych do wykonania: "W celu zabezpieczenia i poprawy stanu technicznego budynków i lokali niezbędne jest wykonanie szeregu działań remontowych i modernizacyjnych. Plan remontów i modernizacji zakłada poprawę bezpieczeństwa mieszkańców oraz poprawę warunków zamieszkiwania" (ust. 3), "W działaniach zmierzających do poprawy stanu technicznego i standardu zasobu mieszkaniowego Miasta Turku priorytet będą stanowić: 1) remonty: a) remonty lokali opróżnionych przez dotychczasowego najemcę, b) remonty wynikające z ustawowych obowiązków wynajmującego, c) wymiana pokryć dachowych lub naprawa, d) wykonanie dociepleń i renowacji elewacji, 2) działania zmierzające do ograniczenia emisji i poprawy efektywności energetycznej budynków, poprzez: a) wymianę urządzeń grzewczych tj. zastępowanie tradycyjnych źródeł grzewczych (pieców węglowych) instalacjami centralnego ogrzewania, b) wykonanie węzłów i instalacji c. o. i c. w. c) doprowadzenie instalacji c. o. i c. w. do budynków, d) modernizację istniejących węzłów ciepłych łącznie z wymianą instalacji, e) poddawanie budynków termomodernizacji polegającej na kompleksowym docieplaniu budynku, f) modernizację oświetlenia wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Wykaz budynków i lokali komunalnych, w których należy dokonać modernizacji źródeł ogrzewania stanowi Załącznik Nr 1 do niniejszego Programu. 3) wykonywanie prac modernizacyjnych - celem jest dążenie do realizacji zadań zmierzających do poprawy stanu wyposażenia technicznego, możliwie jak największej liczby budynków i lokali poprzez: a) doposażenie ich w brakujące instalacje, b) modernizację i wymianę istniejących instalacji i urządzeń, c) podłączenie budynków do instalacji wodno-kanalizacyjnej i deszczowej (ust. 6), "Każdego roku, w zależności od zabezpieczonych środków finansowych w budżecie Miasta, w budynkach komunalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Miejskiej Turek w latach 2025-2029 wykonywane będą remonty i modernizacje zasobów mieszkaniowych mające na celu poprawę stanu technicznego posiadanego zasobu" (ust. 8).

W załączniku nr 1 do Programu wskazano wykaz budynków i lokali komunalnych, w których należy dokonać modernizacji źródeł ogrzewania, natomiast w załączniku nr 2 do Programu określono rzeczowe potrzeby remontowe i modernizacyjne w budynkach komunalnych planowane do wykonania w latach 2025-2029.

W Programie nie ujęto prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania programu, tj. 2025-2029. Zdaniem organu nadzoru, powyższe zapisy nie są wystarczające do wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy w zakresie określenia prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

Jak słusznie zauważono w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 uopl, nie może być tożsama z planem remontów i modernizacji, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 uopl, ponieważ w takim wypadku upoważnienie ustawowe zawarte w pkt 1 i 2 ust. 2 art. 21 uopl 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 uopl. Ponadto plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 uopl, 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".

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. kosztów inwestycyjnych (rozdział VI Programu). W ocenie organu nadzoru, rada powinna określić ww. koszty zgodnie z podziałem kosztów wynikającym z ustawy. Jeśliby nawet koszty wymienione w ww. przepisie ustawy nie występowały, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż Rada Miejska Turku nie zrealizowała obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy, ponieważ podjęta przez nią uchwała nie obejmuje wszystkich elementów obligatoryjnych, określonych przez ustawodawcę. Stwierdzone uchybienia stanowią istotne naruszenie prawa, w szczególności art. 21 ust. 2 ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności 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, 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 Turku

Burmistrz Miasta Turku