



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 26 listopada 2025 r.

Poz. 8592

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.232.2025.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 24 listopada 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 XV/115/2025 Rady Miejskiej w Sulmierzycach z dnia 31 października 2025 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Sulmierzyce na lata 2026-2030 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 31 października 2025 r. Rada Miejska w Sulmierzycach podjęła uchwałę nr XV/115/2025 w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Sulmierzyce 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, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) 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 2025 r. poz. 1071)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 4 listopada 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/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; 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 punkcie V Programu: „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, w tym wysokość dochodu gospodarstwa domowego najemcy”. W ust. 7 punktu V Programu rada uchwaliła: „Stawki czynszu będą zmniejszane o 10% za mieszkanie w budynku, którego stan techniczny określono jako zły”. 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 ust. 7 punktu V Programu nie uwzględniła żadnego ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), położenia lokalu w budynku (art. 7 ust. pkt 2 ustawy), wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy) oraz 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.

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. Analiza badanej uchwały, w szczególności analiza tabeli nr VIII, prowadzi do wniosku, że rada nie określiła, tak jak tego wymaga ustawodawca, wysokości wszystkich kosztów zgodnie z dyspozycją ww. przepisu ustawy. Ponadto Rada Miejska w Sulmierzycach w omawianym zakresie nie posługuje się pojęciami ustawowymi zawartymi

w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Rada w kwestionowanej uchwale posługuje się np. zwrotem: „Koszty poddania kontroli stanu technicznego instalacji i osprzętu”, co uniemożliwia interpretację pojęć zawartych w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Zatem wypełniając delegację z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada winna jest wskazać wysokość wszystkich wymienionych w tym przepisie kosztów, posługując się przy tym pojęciami kosztów, jakie nadał im ustawodawca. Jeśliby nawet koszty wymienione w ww. przepisie ustawy nie występowały, to informacja w tym zakresie winna znaleźć się w treści Programu.

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 opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Niezależnie od wykazanych powyżej istotnych naruszeń prawa polegających na niepełnej realizacji normy kompetencyjnej, powodujących wadliwość, a w konsekwencji nieważność całej uchwały, organ nadzoru zauważa, że oceniany Program zawiera także przepisy, które wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego, a jednocześnie w sposób niedopuszczalny wkraczają w materię unormowaną ustawowo, dokonując jej nieuprawnionej modyfikacji.

W ust. 2 punktu V Programu wskazano prognozowane stawki czynszu na lata 2026 - 2030. Mając na względzie brzmienie art. 8 pkt 1 ustawy - jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4. Powyższe oznacza, że Rada Miejska w Sulmierzycach nie jest uprawniona do regulacji w tym zakresie.

Organ nadzoru wskazuje, że w ust. 3 punkt V Programu rada przyjęła: „Zmiana stawek czynszu następować może nie częściej niż raz w roku” oraz w ust. 5 punkt V Programu określono: „Stawki czynszu podnoszone będą nie częściej niż 1 raz w roku zarządzeniem Burmistrza Miasta Sulmierzyce”. Także ust. 2 pkt V Programu zawiera postanowienia odnoszące się do planowanych podwyżek czynszu. W pierwszej kolejności należy podnieść, że dopuszczalna częstotliwość podwyższania czynszu została unormowana w art. 9 ust. 1b ustawy: „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. Zauważyć należy, że wszystkie kwestie związane z zasadami dokonywania podwyżek czynszu zostały bowiem uregulowane w art. 8-9 ustawy. Ponadto w ust. 4 punkt V Programu rada uchwaliła, iż „Wynajmujący lokal może podwyższyć czynsz, wypowiadając dotychczasową jego wysokość na piśmie, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego, z zachowaniem terminu wypowiedzenia wynoszącego 3 miesiące.”. W ocenie organu nadzoru, rada wprowadzając ten zapis, przekroczyła granice przysługującego jej upoważnienia ustawowego. Rada nie jest bowiem stroną umowy najmu, w związku z tym nie jest ona uprawniona do ustalania sposobu i terminu wypowiedzenia tej umowy. Przy czym, co istotne rada, jako organ stanowiący gminy, nie została upoważniona do wypowiedzania się w powyższych kwestiach. 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 oraz wypowiadał umowy.

W ust. 6 punkt V Programu Rada Miejska w Sulmierzycach określiła granice dochodu uprawniające do ubiegania się o obniżkę czynszu. Tymczasem kwestia ta winna być unormowana przez radę gminy w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, podejmowanej w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy, której zakres przedmiotowy został określony w art. 21 ust. 3 ustawy. Jak wynika z treści art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności „wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą stosowanie obniżek czynszu”.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Miejska w Sulmierzycach nie wywiązała się z obowiązku uchwalodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 4, 7 i 8 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.

Końcowo organ nadzoru zwraca uwagę na kwestie redagowania uchwał będących aktami prawa miejscowego w świetle „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zwanych dalej „ZTP”. Jak wynika z § 124 ust. 1 i 2 w związku z § 143 ZTP, podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf (§), przy czym paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Należy zachować ciągłość numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały (§ 57 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). W celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne - rozdziały (§ 124a ust. 1 i 2 w związku z § 143 ZTP), przy czym rozdziały należy numerować cyframi arabskimi (§ 62 ust. 1 w związku z § 143 ZTP). Oceniany Program, jako załącznik do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów redakcyjnych, jednak uchybienia w tym zakresie nie stanowią naruszenia prawa o charakterze istotnym i nie powodują nieważności uchwały.

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

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy 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 Sulmierzycach

Burmistrz Sulmierzyc