



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 grudnia 2025 r.

Poz. 9753

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.292.2025.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 grudnia 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 XXV/94/2025 Rady Miejskiej Gminy Chocz z dnia 18 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Chocz na lata 2026-2035 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 18 listopada 2025 r. Rada Miejska Gminy Chocz podjęła uchwałę nr XXV/94/2025 w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Chocz na lata 2026-2035, 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 oraz art. 40 ust. 2 pkt. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym /tekst jednolity Dz. U. z 2025, poz. 1153/ oraz art. 21 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego /tekst jednolity Dz. U. z 2023r., poz. 725”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 20 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 nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Przepis art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy nakłada na radę gminy obowiązek określenia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Wyjaśnić w tym miejscu należy, że analiza potrzeb remontowych i modernizacyjnych winna być przeprowadzona i zamieszczona w przedmiotowym programie i wynikać z ustalonego wcześniej (i ujętego w tym samym programie) stanu technicznego budynków i lokali. Dopiero zidentyfikowane w ten sposób, skonkretyzowane potrzeby mogą stanowić podstawę do opracowania planu remontów i modernizacji. Na kwestię tę zwrócił uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22: „[...] 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”. Co istotne, wszystkie omawiane tu elementy przedmiotowego programu winny być rozpisane z podziałem na kolejne lata jego obowiązywania.

Powyższej materii poświęcono rozdział 2. Programu. „Analiza potrzeb remontowych, wynikająca bezpośrednio z przeprowadzonych przeglądów okresowych” przedstawiona została w zawartej w tym rozdziale tabeli nr 2. Potrzeby remontowe sformułowane zostały w odniesieniu do poszczególnych budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Chocz, jednak nie zostały rozpisane na poszczególne lata obowiązywania Programu.

Również zamieszczony w tabeli nr 3 „Plan remontów i modernizacji zasobu mieszkaniowego Gminy na lata 2026-2035, wynikający ze stanu technicznego” nie spełnia wymogu ustawodawcy, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. nie został sporządzony „z podziałem na kolejne lata”. Co prawda we wskazanej tabeli, w odrębnych kolumnach, rozpisano poszczególne lata obowiązywania Programu (tj. lata od 2026 do 2035), niemniej jednak wymienione poniżej remonty i modernizacje są ujęte we wspólnym wersie, odnoszącym się do wszystkich lat jednocześnie. Z tak skonstruowanej tabeli nie jest możliwe odczytanie, w jakim konkretnie roku będą realizowane poszczególne przedsięwzięcia remontowe i modernizacyjne. Odpowiedzi na to pytanie nie sposób również znaleźć w pozostałych zapisach Programu. Zarówno w rozdziale 1., jak i 2. Programu, zawarto szereg ogólnikowych stwierdzeń, z których nie wynika, ani w jakich latach będą realizowane poszczególne remonty i modernizacje, ani też jaki jest ich zakres przedmiotowy. Zapisy samego Programu są w tym względzie wysoce nieprecyzyjne i niejasne. Do remontów odnosi się szereg niespójnych ze sobą regulacji dotyczących zakresu przedmiotowego przedsięwzięć remontowych i modernizacyjnych, nadto uzależniających ich przeprowadzenie od „możliwości finansowych gminy”, „uchwalenia środków finansowych przez Radę Miejską Chocz w budżecie Gminy na dany rok kalendarzowy”. W rozdziale 2. Programu, pod omówioną wcześniej tabelą nr 3 zatytułowaną „Plan remontów i modernizacji zasobu mieszkaniowego Gminy na lata 2026-2023, wynikający ze stanu technicznego” znalazł się zapis wprost stwierdzający, że: „Każdą większą, jak

i mniejsza modernizacja uzależniona jest od budżetu gminy na dany rok, dlatego też w powyższej tabeli nie wskazano konkretnego roku dla powyższych potrzeb remontowych”.

Tak sformułowane regulacje Programu nie stanowią, zdaniem organu nadzoru, prawidłowego wywiązania się Rady Miejskiej Gminy Chocz z jej obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, naruszając ten przepis w sposób istotny. Organ nadzoru podkreśla, że oceniany Program został ustalony na lata 2026-2035, obejmuje zatem okres aż 10 lat (ustawodawca wymaga, aby przedmiotowy program był opracowany „na co najmniej pięć kolejnych lat”). Zawarcie w nim tak nieprecyzyjnej i niejasnej analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji, zarówno pod względem przedmiotowym, jak i czasowym (tj. bez podziału na kolejne lata), nie spełnia wymagań ustawowych co do jego szczegółowości, czyniąc ten Program iluzorycznym, wprowadzającym uznaniowość organu wykonawczego odpowiedzialnego za realizację Programu i opracowanie projektu budżetu gminy, jak i niepewność po stronie lokatorów korzystających z mieszkaniowego zasobu gminy co do planowanych przez gminę remontów i modernizacji.

Brak prawidłowego unormowania w Programie obligatoryjnego elementu, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, powoduje wadliwość całego Programu, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także 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 4. Programu, obejmującym następujące regulacje: „Dla lokali mieszkalnych położonych poza granicami administracyjnymi miasta Chocz ustala się stawkę bazową czynszu niższą o 10%” (pkt 5), „Od stawki bazowej czynszu za 1m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w gminie Chocz ustala się stawkę bazową czynszu niższą, uwzględniającą czynniki zmniejszające wartość użytkową lokalu mieszkalnego i obniżającą czynsz z tytułu braku wyposażenia technicznego lokalu w urządzenia techniczne i instalację, tj.: - z tytułu braku instalacji centralnego ogrzewania (C.O.) lub ciepłej wody (C.W.) obniżka o 10 % stawki bazowej; - z tytułu braku łazienki obniżka o 10% stawki bazowej; - z tytułu braku w lokalu WC obniżka o 10% stawki bazowej; - z tytułu braku w lokalu instalacji wodno-kanalizacyjnej obniżka o 10% stawki bazowej; -z tytułu braku okien w kuchni obniżka o 5% stawki bazowej. Obniżenia określone powyżej, nie dotyczą lokali socjalnych. Czynniki mające wpływ na obniżenie stawki bazowej czynszu podlegają zsumowaniu. W zasobie mieszkaniowym Gminy Chocz wszystkie lokale położone w Choczu przy ul. Konopnickiej 1A i ul. Konopnickiej 4A korzystają z 10% obniżki z tytułu braku C.W.U.” (pkt 6).

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 Miejska Gminy Chocz w cytowanych powyżej przepisach pkt 5 i 6 w rozdziale 4. Programu nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia lokalu w budynku i ogólnego stanu technicznego budynku. Tym samym określone w Programie warunki obniżania czynszu w sposób istotny naruszają art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy, co przekłada się na wadliwość całego Programu i uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Nadto Program nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Ustawodawca wprowadza wymóg ujęcia w przedmiotowym programie „wysokości kosztów w kolejnych latach”, przy czym winny być one określone „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”.

Analizując treść regulacji zawartych w rozdziale 7. Programu, stwierdzić należy, że rada nie określiła wysokości kosztów w sposób wymagany przez ustawodawcę. W zawartej w tym rozdziale tabeli nr 1 dokonano wyszczególnienia planowanych wydatków z rozbiem jedynie na dwie grupy kosztów: „koszty bieżącej eksploatacji i koszty zarządu” (przedstawione łącznie) oraz „koszty na remonty i modernizacje” (również przedstawione łącznie), co nie jest wystarczające do wypełnienia dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Program winien bowiem odnosić się odrębnie do każdej wymienionej przez ustawodawcę struktury kosztowej i nie pomijać żadnej z nich.

Należy też wyciągnąć wniosek, że w analizowanej tabeli nie zostały ujęte wszystkie planowane koszty remontów i modernizacji, o czym świadczy zamieszczony dalej zapis: „W kosztach związanych z remontami i modernizacją została uwzględniona [...] wymiana źródła ogrzewania (C.O.). Pozostałe remonty i modernizacje w latach 2025-2035 nie zostały oszacowane z uwagi na fakt, iż każdy większy koszt musi wynikać jednorazowo z uchwały budżetowej na dany rok”. To uchybienie przepisowi art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy jest konsekwencją wykazanej wcześniej błędnej realizacji w Programie obowiązku uchwałodawczego w zakresie analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji.

Stwierdzić zatem należy, że Program został podjęty z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem jego zapisy nie normują wysokości kosztów w sposób wymagany przez ustawodawcę. Jest to kolejna wada prawna, która przesądza o wadliwości całego Programu w świetle minimalnych wymogów co do jego treści wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy.

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). Oceniany Program nie spełnia powyższych wymogów redakcyjnych, jednak uchybienia w tym zakresie nie stanowią naruszenia prawa o charakterze istotnym i nie powodują nieważności uchwały.

Wobec wykazanych istotnych wad prawnych, jakimi obarczona została badana uchwała, 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 Miejska Gminy Chocz

Burmistrz Gminy Chocz