



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 8 czerwca 2026 r.

Poz. 4454

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.96.2026.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 maja 2026 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XVI/109/2026 Rady Miasta i Gminy Kaczory z dnia 24 kwietnia 2026 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Kaczory na lata 2026-2031 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2026 r. Rada Miasta i Gminy Kaczory podjęła uchwałę nr XVI/109/2026 w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Kaczory na lata 2026-2031, zwaną dalej "uchwałą". Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Kaczory na lata 2026-2031 stanowi załącznik do uchwały, zwany dalej "Programem".

Uchwałę podjęto na podstawie: "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) i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 30 kwietnia 2026 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).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miasta i Gminy Kaczory nie unormowała prawidłowo 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.

Organ nadzoru stwierdza, iż w Rozdziale 2 w § 4 ust. 2 Programu (właściwie i chronologicznie powinno być w § 5 ust. 2, ponieważ Program zawiera dwie jednostki redakcyjne określone jako "§ 4") przedstawiono tabelarycznie wielkość zasobów mieszkaniowych Miasta i Gminy Kaczory z podziałem na budynki ogółem, budynki stanowiące własność gminy oraz budynki stanowiące współwłasność gminy i osób fizycznych. Ponadto w § 6 ust. 1 Programu przedstawiono tabelarycznie stan zasobu mieszkaniowego na dzień 31.12.2025 r. ze wskazaniem adresów wszystkich lokali oraz ich powierzchni użytkowej. Natomiast w § 7 Programu Rada Miasta i Gminy Kaczory wskazała, iż: "Stan techniczny zasobu mieszkaniowego jest zróżnicowany i zależy od trzech czynników: 1) wieku - większość budynków stanowiących zasoby komunalne wybudowana została w latach bezpośrednio przed i powojennych. Są to więc obiekty ponad 60-letnie i mocno wyeksploatowane, 2) konstrukcji - zróżnicowane wiekowo budynki przedstawiają konstrukcyjnie różnorodny poziom wyeksploatowania. Z tego tytułu budynki wymagają dużych nakładów remontowych oraz modernizacyjnych. Ze względu na wiek budynków oraz niewystarczającą ilość środków finansowych przeznaczonych na gruntowe prace remontowe i bieżącą konserwację, w minionych latach, zasób ten charakteryzuje się znacznym stopniem zużycia, co oznacza, że zasoby mieszkaniowe gminy Kaczory wymagają przeprowadzenia znacznych remontów. Do przykładowych można zaliczyć: - remont lub wymiana pokryć dachowych, - wymiana stolarki okiennej i drzwiowej, - wymiana instalacji elektrycznej, - izolację przeciwwilgociową, 3) wyposażenia budynków – lokali mieszkalnych w instalacje i urządzenia (...)” oraz Rada Miasta i Gminy Kaczory określiła w tabeli, ile lokali jest wyposażonych w instalację wodną, instalację kanalizacyjną, centralne ogrzewanie, gaz przewodowy oraz inne urządzenia grzewcze.

W ocenie organu nadzoru, wskazane powyższe regulacje nie wypełniają dyspozycji z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy w zakresie prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Zdaniem organu nadzoru, prawidłowe wypełnienie normy kompetencyjnej w omawianym zakresie wymaga wprowadzenia jakiegokolwiek klasyfikacji stanu technicznego zasobu mieszkaniowego (np. dobry, średni, zły, itp.). Zgodnie ze znaczeniem słownikowym, słowo „stan” znaczy tyle, co „sytuacja, w której ktoś lub coś się znajduje” (źródło: Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/stan;2523760.html>).

Należy jednocześnie wyjaśnić, że wskazanie w Programie wyposażenia budynków bądź lokali w instalacje lub urządzenia nie jest równoznaczne z określeniem ich stanu technicznego i to w poszczególnych latach obowiązywania Programu. Pojęcia te ustawodawca wyraźnie rozróżnia, co jest widoczne chociażby na gruncie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy. Z przepisu tego wynika, że 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, w tym „wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu”.

Co istotne, czynniki wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy winny być obligatoryjnie uwzględnione przez radę gminy przy regulowaniu w przedmiotowym programie warunków obniżania czynszu, o czym będzie jeszcze mowa w dalszej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. W tym miejscu organ nadzoru wypukla, że prawidłowe określenie stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy jest niezbędne

nie tylko dla wypełnienia dyspozycji normy zawartej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, ale także dla właściwego unormowania kwestii, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 i 4 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. 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”.

W niniejszej sprawie Rada Miasta i Gminy Kaczory - nie określając w uchwale prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na kolejne lata - w sposób istotny naruszyła przepis art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Wskazana luka powoduje wadliwość całego uchwalonego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Kaczory, bowiem pozbawiony jest on obligatoryjnego elementu. Jednocześnie brak ten powoduje wadliwość dalszych przepisów Rozdziału 3, tj. § 8, § 9 oraz § 10 Programu realizujących upoważnienie z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, w których analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji zostały dokonane w oderwaniu od stanu technicznego budynków i lokali. Powyższe uzasadnia stwierdzenie 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”.

Jak już wcześniej podkreślono, 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 WSA 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”.

Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu unormowane zostały w § 12 Programu. W § 12 ust. 6 Programu przyjęto, że: "Ustala się następujące czynniki obniżające stawkę czynszu w związku z wyposażeniem budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje: 1) brak instalacji c.o., 2) brak instalacji wodociągowej i/lub kanalizacyjnej". Ponadto, w § 12 ust. 7 Programu uregulowano, że: "Czynniki podwyższające stawkę czynszu to instalacje c.o. lub instalacje wodociągowo-kanalizacyjne, w które są wyposażone lokale mieszkalne".

Organ nadzoru stwierdził, że w badanym Programie, wbrew dyspozycji ustawodawcy wyrażonej w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, Rada Miasta i Gminy Kaczory nie ustaliła warunków obniżania czynszu przy uwzględnieniu wszystkich czynników, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy. Rada Miasta i Gminy

Kaczory nie uwzględniła takich czynników mających wpływ na obniżenie wysokości czynszu jak położenia budynku, położenia lokalu w budynku oraz ogólnego stanu technicznego budynku. Tym samym uznać należy, że rozpatrywany Program został podjęty z istotnym naruszeniem powołanych przepisów ustawy i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały wraz załączonym do niej Programem w całości.

Nadto rozpatrywany 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 § 15 Programu stwierdzić należy, że Rada Miasta i Gminy Kaczory nie określiła wysokości kosztów w sposób wymagany przez ustawodawcę. W § 15 ust. 1 Programu określono, iż: "Koszty utrzymania zasobów obejmują dwa podstawowe elementy: 1) koszty bieżącej eksploatacji, 2) koszty remontów". Natomiast w § 15 ust. 2 Programu wskazano w wersji tabelarycznej wysokość wydatków z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji i koszty remontów w kolejnych latach obowiązywania Programu.

Organ nadzoru stwierdza, że Rada Miasta i Gminy Kaczory w Programie wyszczególniła wydatki z rozbiorem jedynie na dwa rodzaje kosztów: bieżącej eksploatacji oraz remontów, a także ich sumy w danym roku, co nie jest wystarczające do wypełnienia dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Rada Miasta i Gminy Kaczory nie wskazała w Programie kosztów modernizacji, kosztów zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także kosztów inwestycyjnych. Przedmiotowy Program winien odnosić się odrębnie do każdej wymienionej przez ustawodawcę struktury kosztowej i nie pomijać żadnej z nich. Stwierdzić zatem należy, że uchwała wraz z Programem została podjęta z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, bowiem jej zapisy nie normują wysokości kosztów w sposób wymagany przez ustawodawcę. Jest to wada prawna, która także przesądza o wadliwości całej uchwały wraz z załączonym do niej Programem w świetle minimalnych wymogów co do jej treści wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje także, że rozpatrywany Program nie zachowuje właściwej chronologii paragrafów, ponieważ dwa razy występuje w nim § 4 dotyczący różnych treści, co może budzić wątpliwości przy stosowaniu i wykonywaniu Programu.

Wobec wszystkich powyższych ustaleń, orzeczono 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Karolina Fabiś-Szulc
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Kaczory

Burmistrz Miasta i Gminy Kaczory