



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 897

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.9.2026.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 15 stycznia 2026 r.

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

orzekam

nieważność uchwały nr XXII/132/25 Rady Miejskiej w Bojanowie z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bojanowo na lata 2026-2030 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Bojanowie podjęła uchwałę nr XXII/132/25 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bojanowo na lata 2026-2030, dalej jako: "uchwała" lub "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) w związku 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 (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 23 grudnia 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 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 Rozdział II "Wielkość oraz stan techniczny mieszkaniowego zasobu Gminy Bojanowo w poszczególnych latach" Programu (§ 2 - § 6 uchwały), w którym przedstawiono analizę stanu mieszkaniowego zasobu Gminy Bojanowo oraz prognozę dotyczącą jego wielkości w poszczególnych latach. Program zawiera także aktualny stan techniczny zasobu mieszkaniowego Gminy Bojanowo, przedstawiony szczegółowo w załącznikach nr 3 i 4 do Programu.

W uchwale brakuje natomiast wymaganej przez ustawodawcę prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu (tj. z podziałem na lata 2026-2030). Rada określiła jedynie aktualną ocenę stanu technicznego tego zasobu. Z kolei jedyne wskazówki co do przyszłego (prognozowanego) stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy, jakie można odczytać z treści uchwały odnoszą się już de facto do analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji. W tym kontekście załącznik nr 5 do uchwały określa analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata.

W Programie nie ujęto prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania programu. 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 uopł, nie może być tożsama z planem remontów i modernizacji, o jakim mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 uopł, ponieważ w takim wypadku upoważnienie ustawowe zawarte w pkt 1 i 2 ust. 2 art. 21 uopł 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 uopł. 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".

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi również 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 V Programu: "Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu". Zgodnie z treścią § 16 ust. 1 Programu czynniki obniżające i podwyższające stawki czynszu ustalono w załączniku nr 7 do Programu. Zgodnie z treścią ww. załącznika do Programu, rada określiła czynniki obniżające i podwyższające stawki czynszu w odniesieniu do: położenia budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, a także ogólnego stanu technicznego budynku.

W ocenie organu nadzoru, rada nie dokonała prawidłowej regulacji warunków obniżania czynszu, a tym samym nie zrealizowała w pełnym zakresie ustawowego upoważnienia w tym przedmiocie. Delegacja do określenia w programie warunków obniżania czynszu powinna być wykonywana 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".

Przepis ten nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawek czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wskazanych czynników. Przesłanki te mają charakter obligatoryjny i muszą zostać uwzględnione w uchwale organu stanowiącego gminy, niezależnie od istniejących okoliczności faktycznych oraz rzeczywistych uwarunkowań. Stanowią one bowiem minimalny zakres elementów, które uchwałodawca jest zobowiązany uwzględnić (por. wyroki NSA: z 28 kwietnia 2020 r., I OSK 837/19; z 25 czerwca 2010 r., I OSK 410/10; z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07 - CBOSA). Niezależnie od samego uwzględnienia wskazanych czynników rada powinna dokonać także ich odpowiedniego wartościowania. Tymczasem w załączniku nr 7 do Programu rada nie uwzględniła wszystkich czynników wymaganych ustawą, w szczególności pominęła położenie lokalu w budynku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy. W konsekwencji tak ukształtowana regulacja w sposób istotny narusza normę kompetencyjną wynikającą z art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy.

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 § 25 ust. 1 rozdziału IX "Inne działania mające na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bojanowo" Programu, rada ograniczyła się do wskazania, że gmina będzie podejmować działania polegające na: zamianach lokali, w tym: a) zamianach dużych lokali na lokale mniejsze, b) zamianach lokali o wysokich kosztach utrzymania, na lokale o niższych kosztach utrzymania, sprzedaży lokali znajdujących się w budynkach wspólnot mieszkaniowych, wypowiedaniu umów najmu najemcom, którzy mają zaspokojone potrzeby mieszkaniowe poza zasobem gminy w oparciu o przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, obniżaniu kosztów eksploatacji. Tak sformułowany przepis nie realizuje dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 8 ustawy, gdyż nie zawiera opisu działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy określających niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali.

Niezależnie od powyższych uchybień, organ nadzoru zwraca uwagę na inną wadę prawną, którą obarczona została badana uchwała.

W § 12 Programu Rada Miejska w Bojanowie przyjęła: "Nabywca lokalu mieszkalnego ponosi koszty związane zawarciem aktu notarialnego oraz ewentualne koszty rozłożenia płatności na raty oraz ustanowieniem hipoteki".

W ocenie organu nadzoru przepis ten został podjęty z istotnym naruszeniem prawa. Rada, regulując kwestie ponoszenia kosztów związanych z zawarciem umowy sprzedaży nieruchomości, wkroczyła w sferę stosunków cywilnoprawnych, naruszając art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.). Ustalenie rozkładu kosztów zawarcia umowy należy do stron stosunku cywilnoprawnego, tj. nabywcy oraz organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, jako równorzędnych stron umowy. O treści umowy decydują strony przyszłej umowy zgodnie z generalną zasadą autonomii woli stron. Kształtowanie postanowień umowy powinno bowiem mieć miejsce przy jej zawieraniu, a nie w uchwale określającej wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Rada nie jest stroną umowy sprzedaży nieruchomości ani nie posiada kompetencji do narzucania jej treści.

Powyższe uchybienia mają charakter istotnego naruszenia prawa, powodującego konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ocenianej 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 w Bojanowie

Burmistrz Bojanowa