



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 lutego 2026 r.

Poz. 1525

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.20.2026.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 11 lutego 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 i 1436)

orzekam

nieważność uchwały nr XXIII/197/2026 Rady Gminy Gniezno z dnia 15 stycznia 2026 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gniezno obejmującego lata 2026-2030 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 15 stycznia 2026 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXIII/197/2026 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gniezno obejmującego lata 2026-2030, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. 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 2023 r. poz. 725)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 16 stycznia 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; wszystkie powołane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Gminy Gniezno 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.

Powyższej materii poświęcono przepisy ujęte w części A uchwały. Wskazano w nich „prognozowany podział lokali” (§ 1 ust. 1 wraz z tabelą określającą liczbę socjalnych i pozostałych lokali w kolejnych latach) oraz „analizę struktury zasobów mieszkaniowych będących własnością Gminy Gniezno” (§ 1 ust. 2 wraz z tabelą przedstawiającą ilość mieszkań w zasobie komunalnym, ich powierzchnię użytkową, ilość izb). W części tej dokonano także podziału budynków pod kątem ich wyposażenia w ogrzewanie, instalację wodną oraz kanalizację w pomieszczeniu (§ 2).

W ocenie organu nadzoru, 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 wyposażenia budynków bądź lokali w instalacje lub urządzenia nie jest równoznaczne z określeniem ich stanu technicznego. 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 uwypukla, 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 Gminy Gniezno - nie określając w uchwale stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy - w sposób istotny naruszyła przepis art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Wskazana luka powoduje wadliwość całego uchwalonego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Gniezno, bowiem pozbawiony jest on obligatoryjnego elementu. Jednocześnie brak ten powoduje wadliwość dalszych przepisów uchwały realizujących upoważnienie z art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, tj. § 3 i § 4, 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 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”.

Zasady polityki czynszowej unormowane zostały w części D uchwały. W § 8 ust. 1 uchwały przyjęto, że „Czynsz ustala się stosując metodę tzw. stawki bazowej za 1 m² powierzchni użytkowej, uwzględniając czynniki obniżające stawki czynszu według załącznika nr 1 do uchwały”.

Przedłożona organowi nadzoru uchwała nie zawiera jednak załącznika nr 1, do którego odesłanie zawarto w cytowanym § 8 ust. 1. Rada Gminy Gniezno nie odpowiedziała na wezwanie organu nadzoru (pismo z 22 stycznia 2026 r. znak: NP-II.4131.1.20.2026.4) i nie wyjaśniła, czy uchwała została podjęta bez przedmiotowego załącznika. W tym stanie rzeczy organ nadzoru poddał ocenie uchwałę w przedłożonym brzmieniu (tj. bez załącznika nr 1). Należy nadto zwrócić uwagę, że uchwałę wprowadzono do obrotu prawnego również bez przedmiotowego załącznika (por. Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 30 stycznia 2026 r. poz. 958).

W świetle powyższych ustaleń przyjęć należy, że w badanej uchwale, wbrew dyspozycji ustawodawcy wyrażonej w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy, Rada Gminy Gniezno nie ustaliła warunków obniżania czynszu (przy uwzględnieniu czynników, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy). Tym samym uznać należy, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem powołanych przepisów ustawy i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Stosownie do zapisów art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować „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”.

W części E uchwały, zatytułowanej „Sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami”, zawarty został jeden przepis (§ 12) w następującym brzmieniu: „Opis dzisiejszego sposobu zarządzania. Stan gminnych zasobów mieszkaniowych i jakości usług dla ich lokatorów zależy głównie od systemu zarządzania gminnymi nieruchomościami. Obecnie w gminie budynkami zarządza Wójt Gminy Gniezno”.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja nie jest wystarczająca do wypełnienia obowiązku uchwałodawczego rady gminy wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. Rada opisała jedynie „dzisiejszy sposób zarządzania”, ograniczając się w istocie do wskazania, że „budynkami zarządza Wójt Gminy Gniezno”. W uchwale nie określono natomiast zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jak również nie wskazano przewidywanych zmian w zakresie zarządzania tym zasobem w kolejnych latach. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Nadto uchwała 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 części F uchwały („Finansowanie gospodarki mieszkaniowej”), stwierdzić należy, że rada nie określiła wysokości kosztów w sposób wymagany przez ustawodawcę. W § 14 uchwały określono „prognozę wysokości wydatków w kolejnych latach”. W zawartej w tym przepisie tabeli dokonano wyszczególnienia wydatków z rozbiciem jedynie na dwa rodzaje kosztów: bieżącej eksploatacji oraz remontów, a także ich sumy, co nie jest wystarczające do wypełnienia dyspozycji normy kompetencyjnej wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy. Przedmiotowy program winien bowiem odnosić się odrębnie do każdej wymienionej przez ustawodawcę struktury kosztowej i nie pomijać żadnej z nich.

Stwierdzić zatem należy, że uchwała 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 kolejna wada prawna, która przesądza o wadliwości całej uchwały w świetle minimalnych wymogów co do jej treści wskazanych w art. 21 ust. 2 ustawy.

W uchwale brak jest również odniesienia się rady do niezbędnego zakresu zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali (np. poprzez określenie, czy są one planowane w okresie obowiązywania uchwały), który również należy obowiązkowo uregulować, co wynika z treści art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. Powyższe pominięcie uchwałodawcze stanowi kolejną przesłankę przemawiającą za stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Ponadto należy zauważyć, że na gruncie badanej uchwały Rada Gminy Gniezno posługuje się określeniem „lokal socjalny” (por. § 1 ust. 1, § 6, § 8 ust. 2), które utraciło byt prawny z dniem 21 kwietnia 2019 r. na mocy ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 756, ze zm.). Ustawodawca zrezygnował wówczas z pojęcia „lokal socjalny”, zastępując je pojęciem „najmu socjalnego lokalu” (por. art. 4 ust. 2, art. 22-25 ustawy). Konsekwencją wskazanej nowelizacji była likwidacja odrębnej funkcjonalnie części mieszkaniowego zasobu gminy, jaką stanowiły lokale socjalne, na rzecz umów najmu socjalnego lokali mieszkalnych. Omawiana nowelizacja zmieniła także treść przepisu art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, który wcześniej zobowiązywał do określenia w przedmiotowym programie prognozy dotyczącej wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach - z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Posługiwanie się zatem przez radę gminy w uchwale podejmowanej w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy określeniem „lokal socjalny” nie znajduje uzasadnienia w obecnie obowiązującym porządku prawnym.

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. 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). Oceniana uchwała nie spełnia powyższych wymogów redakcyjnych. W szczególności organ nadzoru zwraca uwagę na błędne zgrupowanie paragrafów w nienazwane jednostki systematyzacyjne, oznaczone literami: A, B, C, D, E, F i G (na potrzeby niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego użyto określenia: „część”). Uchybienia w tym zakresie nie stanowią jednak 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 Gminy Gniezno

Wójt Gminy Gniezno