



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 marca 2026 r.

Poz. 2094

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.43.2026.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 4 marca 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 XXI/312/2026 Rady Miasta i Gminy Kórnik z dnia 28 stycznia 2026 r. w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Kórnik - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 stycznia 2026 r. Rada Miasta i Gminy Kórnik podjęła uchwałę nr XXI/312/2026 w sprawie Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Kórnik, dalej: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 3 lutego 2026 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

W dniu 28 stycznia 2026 r. Rada Miasta i Gminy Kórnik uchwaliła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta i Gminy Kórnik na lata 2026-2030, stanowiący załącznik do uchwały, dalej: "Program".

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), dalej: "ustawa". 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; CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miasta i Gminy Kórnik 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 Rozdziale 5. Programu, gdzie w § 11 ust. 2 zapisano, że: "Czynniki obniżające stawkę bazową czynszu ze względu na wyposażenie lokalu i budynku w urządzenia techniczne i instalacje:

- 1) 2,5% dla lokalu bez ciepłej wody,
- 2) 2,5% dla lokalu bez centralnego ogrzewania,
- 3) 2,5% dla lokalu bez łazienki,
- 4) 2,5% dla lokalu bez w.c.,
- 5) 5,0% dla lokalu bez gazu przewodowego,
- 6) 5,0% dla lokalu bez instalacji wodociągowej".

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 nie uwzględniła wszystkich ustawowo wymaganych czynników, tj. położenia budynku (art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), położenia lokalu w budynku (art. 7 ust. 1 pkt 2 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.

Za niezgodny z powyższymi przepisami ustawy należy również uznać zapis § 11 ust. 3 Programu, w myśl którego: "Łączne obniżenie stawek czynszu za najem lokalu mieszkalnego nie może przekraczać 20%". Jak już bowiem wskazano powyżej, przepis art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy nakłada na radę gminy obowiązek ustalenia zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wyliczonych w art. 7 ust. 1 ustawy czynników, przy czym, w ocenie organu nadzoru, tak określona delegacja ustawowa nie upoważnia organu stanowiącego gminy do zawierania w treści Programu postanowień ustalających próg łącznego obniżenia stawek czynszu z tytułu czynników określonych w art. 7 ust. 1 ustawy.

Ponadto w Rozdziale 5. Programu rada określiła wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu (§ 14 ust. 3 pkt 5 oraz 14 ust. 4 Programu). 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".

Organ nadzoru ponadto stwierdza, że w § 10 pkt 5 Programu rada przyjęła, iż: "podwyższenie czynszu za wynajem lokali nie może być dokonywane częściej niż co sześć miesięcy".

Należy zauważyć, 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.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Miasta i Gminy Kórnik nie wywiązała się z obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 4 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.

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
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:

Rada Miasta i Gminy Kórnik

Burmistrz Miasta i Gminy Kórnik