



Poznań, 4 lutego 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.22.2026.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność uchwały nr XX/184/25 Rady Gminy i Miasta Odolanów z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy i Miasta Odolanów na lata 2025-2032 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2025 r. Rada Gminy i Miasta Odolanów przyjęła uchwałę nr XX/184/25 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy i Miasta Odolanów na lata 2025-2032, dalej "uchwała". "Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy i Miasta Odolanów na lata 2025-2032" stanowi załącznik do uchwały, dalej "Program", Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 1153) 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 z późn. zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 7 stycznia 2026 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 "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 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, CBOSA).

Odnosząc powyższe do badanego Programu stwierdzić należy, że nie normuje on wszystkich zagadnień enumeratywnie wymienionych w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy.

W Programie brakuje wymaganej przez ustawodawcę prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach obowiązywania Programu (tj. z podziałem na lata 2025-2032).

W Rozdziale II Programu "Wielkość zasobów mieszkaniowych Gminy i Miasta Odolanów oraz prognoza dotycząca zmian w zasobie wielkości oraz stanie technicznym w poszczególnych latach z podziałem na lokale socjalne oraz pozostałe lokale mieszkalne", dalej "Rozdział II Programu", w rycinach nr 1 - nr 4 wymieniono lokale mieszkalne stanowiące zasób mieszkaniowy Gminy i Miasta Odolanów i wymieniono wyposażenie techniczne poszczególnych lokali mieszkalnych (tj. instalacja wodno-kanalizacyjna, gaz, centralne ogrzewanie).

W Programie nie określono jednak prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, 2025-2032, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Przepis art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy nakłada również na radę obowiązek określenia w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach.

W pkt 1 Rozdziału II Programu przyjęto: "W Gminie i Mieście Odolanów rozróżnić można czterech zarządców nieruchomości mieszkaniowych, które stanowią własność gminy. Należą do nich Urząd Gminy i Miasta w Odolanowie, który zarządza trzema lokalami w byłym budynku dworca PKP w Odolanowie oraz mieszkaniem chronionym w miejscowości Baby, Odolanowski Zakład Komunalny Sp. z o. o., który ma w zarządzie 23 lokale mieszkalne: komunalne i socjalne, szkoły i przedszkola z terenu gminy Odolanów zarządzające 6 lokalami mieszkalnymi - komunalnymi oraz Gminno-Miejskie Centrum Pomocy >Wiara-Nadzieja-Miłość<", które zarządza 1 lokalem". Ryciny od nr 1 do nr 4 zamieszczone w pkt 1 Rozdziału II Programu odnoszą się do lokali zarządzanych przez poszczególnych zarządców i zawierają następujące dane o lokalach: wskazanie adresów lokali, metraż, rodzaj lokalu oraz istniejące wyposażenie techniczne lokali.

Z powyższego wynika, że rada określiła w Programie aktualną wielkość zasobu mieszkaniowego gminy, jednak nie zawarła prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego w poszczególnych latach, 2025-2032. W pkt 2 Rozdziału II Programu wskazano co prawda, iż: "Obecnie nie przewiduje się zmian w ilości dostępnych lokali komunalnych i socjalnych na terenie Gminy i Miasta Odolanów. Lokale komunalne stanowiące mieszkaniowy zasób Gminy i Miasta Odolanów mogą zostać sprzedane na rzecz dotychczasowych najemców tylko i wyłącznie na wniosek najemcy oraz za zgodą Burmistrza Gminy i Miasta Odolanów", jednak powyższe powinno zostać odzwierciedlone w Programie z podziałem na lata, zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy.

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 lokalu 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 (...)"

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż rada nie zrealizowała obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy w zakresie prognozy dotyczącej wielkości zasobu mieszkaniowego gminy z podziałem na lata 2025-2032.

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 obniżania czynszu", dalej "Rozdział V Programu", poprzez wskazanie w rycinie nr 8 następujących czynników obniżających stawkę czynszu w mieszkaniowym zasobie gminy: 1) mieszkanie bez urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych, 2) mieszkanie w suterenie lub na strychu, 3) mieszkanie wspólne, 4) mieszkanie bez c.o., 5) mieszkanie położone w II strefie bez względu na wyposażenie.

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). Tymczasem w Programie rada nie uwzględniła wszystkich czynników wymaganych ustawą, tj. pominęła ogólny stan techniczny budynku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 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 pkt 4 ustawy.

Ponadto w Rozdziale V Programu zawarto postanowienie o treści: "Czynniki obniżające stawkę czynszu nie dotyczą czynszu za lokale socjalne, gdzie stawka czynszu wynosi 60 % stawki podstawowej". Organ w tym miejscu zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 23 ust. 4 ustawy: "Stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy". Treść art. 23 ust. 4 ustawy odnosi się do najniższego czynszu, a przytoczone postanowienie Programu do stawki podstawowej, które to pojęcie nie zostało zdefiniowane w Programie. W związku z powyższym należy wskazać, iż

postanowienie Programu jest niejasne i nieczytelne w kontekście ustalonej maksymalnej wysokości czynszu najmu socjalnego w art. 23 ust. 4 ustawy.

Biorąc pod uwagę fakt, że uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co pociąga za sobą konieczność stanowienia jasnych, konkretnych i zrozumiałych postanowień, jak i niedopuszczalność modyfikowania przepisów obowiązujących ustaw, powołane postanowienie Rozdziału V Programu istotnie narusza art. 21 ust. 1 pkt w związku z art. 21 ust. 2 pkt 4 i art. 23 ust. 4 ustawy.

Ponadto w Rozdziale VII Programu "Wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne dla gminnego zasobu mieszkaniowego w latach od 2025-20232" odniesiono się jedynie do kosztów dotyczących lokali mieszkalnych zarządzanych przez Odolanowski Zakład Komunalny Sp. z o. o. (rycina nr 9) i Centrum Usług Wspólnych w Odolanowie (rycina nr 10).

W Programie nie ujęto kosztów, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 7 ustawy dotyczących lokali mieszkalnych zarządzanych przez pozostałych zarządców, to jest: Urząd Gminy i Miasta w Odolanowie oraz Gminno-Miejskie Centrum Pomocy "Wiara-Nadzieja-Miłość". Stwierdzić zatem należy, że delegacja ustawowa z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy nie została wypełniona w sposób kompletny, ponieważ rada nie wskazała kosztów dotyczących wszystkich lokali mieszkalnych objętych mieszkaniowym zasobem gminy.

W związku z powyższym Program został podjęty z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, co stanowi kolejną istotną wadę prawną przesądzającą 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), dalej „Zasady Techniki Prawodawczej”. Jak wynika z § 124 ust. 1 i 2 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej, 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 Zasad Techniki Prawodawczej). W celu systematyzacji przepisów uchwały paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne - rozdziały (§ 124a ust. 1 i 2 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej), przy czym rozdziały należy numerować cyframi arabskimi (§ 62 ust. 1 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej). Oceniany Program, jako załącznik do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów redakcyjnych, jednak uchybienia w tym zakresie nie stanowią naruszenia prawa o charakterze istotnym i nie powodują nieważności uchwały.

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 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 i Miasta Odolanów

Burmistrz Gminy i Miasta Odolanów