



Poznań, 24 kwietnia 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.68.2026.4

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 XXIII/226/2026 Rady Miejskiej Koła z dnia 25 marca 2026 r. w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Koło na lata 2026-2032 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 marca 2026 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr XXIII/226/2026 w sprawie Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miejskiej Koło na lata 2026-2032, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust.1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, 1436) oraz art. 21 ust. 1 pkt 1, 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 25 marca 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

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

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 nadzorczych orzeczenia sądów administracyjnych są opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Odnosząc powyższe do badanej uchwały, stwierdzić należy, że Rada Miejska Koła 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 rozdziale II Programu. Wielkość zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Koło „według stanu na dzień 31.12.2025 r.” opisano w § 1, natomiast prognozę tej wielkości w poszczególnych latach obowiązywania Programu (tj. w latach 2026-2032) w § 2. Zastrzeżenia organu nadzoru budzi jednak ocena stanu technicznego zasobu mieszkaniowego przeprowadzona w § 4.

We wskazanym § 4 w rozdziale II Programu znalazły się zapisy charakteryzujące stan techniczny zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Koło. W ust. 1 przyjęto, że „budynki i lokale [...] to przede wszystkim stare przedwojenne budownictwo wymagające dużych nakładów remontowych oraz modernizacji [...]. Ze względu na wiek budynków oraz niewystarczającą ilość środków pieniężnych [...] zasób ten charakteryzuje się znacznym stopniem zużycia”. W tabeli zawartej w ust. 2 dokonano podziału budynków z uwagi na rok budowy. Z kolei w ust. 3 zamieszczono tabelę z oceną ogólną stanu technicznego budynków, w których znajdują się lokale stanowiące mieszkaniowy zasób Gminy. Oceny tego stanu dokonano według następującej skali: „dobry”, „średni” i „zły”, przy czym: „Stan techniczny określany jako dobry, oznacza, że budynki utrzymane są w należytym stanie i nie wymagają aktualnie remontu, jednak mogą być one modernizowane w celu podwyższenia ich standardu”, „Stan techniczny określany jako średni, oznacza, że elementy budynku wykazują niewielkie zużycie eksploatacyjne lub ubytki niezagrożające bezpieczeństwu ludzi i mienia. W obiektach tych należałoby w najbliższym czasie przeprowadzić roboty remontowe lub modernizację”, „Stan techniczny określany jako zły, oznacza, że w elementach budynku występują znaczne uszkodzenia lub ubytki. Obiekty te wymagają pilnego przeprowadzenia remontów lub rozbiórki”. Jednocześnie przyjęto, że: „Podstawą określenia stanu technicznego budynków są m.in. roczne i pięcioletnie przeglądy techniczne wykonywane zgodnie z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, wizje lokalne oraz uzyskane ekspertyzy i opinie w tym zakresie”. W podsumowaniu wskazano, że: „51% ogółu budynków, w których znajdują się lokale mieszkalne Gminy Miejskiej Koło, to stan techniczny średni i zły, a więc budynki te wymagają przeprowadzenia w nich remontów bieżących lub kapitalnych, a w przypadku gdy remont jest ekonomicznie nieopłacalny dążenie do ich rozbiórki”. Ponadto w ust. 4 rada dokonała podziału budynków wg wyposażenia w urządzenia i instalacje, stwierdzając, że: „Do zasobu mieszkaniowego gminy należy 56 budynków, które są wyposażone we wszystkie media instalacyjne i których lokale posiadają możliwość włączenia się do instalacji wewnętrznej c.o.”.

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy wskazują, że Rada Miejska Koło dokonała oceny aktualnego stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy, z którą niewątpliwie związana jest możliwość lub potrzeba dokonania robót remontowych lub modernizacyjnych, czy nawet konieczność rozbiórki. Nie sposób jednak przyjąć na podstawie ww. zapisów, aby Rada Miejska Koło dokonała prognozy stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy Miejskiej Koło w poszczególnych latach, a właśnie tego wymaga ustawodawca w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy. Dyspozycji normy kompetencyjnej w tym zakresie nie wypełnia, zdaniem organu nadzoru, zapis zawarty w § 4 ust. 3 stanowiący, że: „Podstawą określenia stanu technicznego budynków są m.in. roczne i pięcioletnie przeglądy techniczne wykonywane zgodnie z art. 62 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, wizje lokalne oraz uzyskane ekspertyzy i opinie w tym zakresie”. Regulacja ta wskazuje na źródła określenia stanu technicznego budynków, niemniej jednak to w przedmiotowym programie rada gminy winna zamieścić prognozę dotyczącą tego stanu, odnosząc się do poszczególnych lat jego obowiązywania.

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EWAFC-19

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>). Z kolei „prognoza” to „przewidywanie przyszłych zjawisk lub zdarzeń” (źródło: <https://sjp.pwn.pl/sjp/prognoza;2572573.html>). Zatem w niniejszej sprawie, mając na względzie treść normy kompetencyjnej zawartej w art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy, Rada Miejska Koła winna była dokonać w Programie nie tylko oceny aktualnego stanu technicznego mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Koło, ale także przewidzieć, w jakim stanie technicznym (według przyjętej w Programie klasyfikacji: dobrym, średnim, złym) znajdować się będzie ten zasób w poszczególnych latach (tj. począwszy od roku 2026, a skończywszy na roku 2032). Takiej prognozy oceniany Program nie zawiera.

Tym samym organ nadzoru nie zgadza się ze stanowiskiem przedstawionym przez Zastępcę Burmistrza w piśmie z 16 kwietnia 2026 r. znak: BR.0711.4.2026), że: „rozdział II § 4 ww. uchwały zawiera m.in. ocenę stanu technicznego zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach. W pkt 1 ujęto informację, że w przeważającej części budynki gminne to stare przedwojenne budownictwo wymagające dużych nakładów remontowych oraz modernizacji, wymagają one przeprowadzenia znacznych remontów i modernizacji a w przypadku gdy remont jest ekonomicznie nieopłacalny dążenie do ich rozbiórki, natomiast szczegółowy stan techniczny budynków w latach następnych określą przeglądy stanu technicznego (co również ujęte jest w tym punkcie)”. Należy też zauważyć, że zawarty w rozdziale II Programu zapis dotyczący przeglądów technicznych, stanowiących podstawę określenia stanu technicznego budynków, nie odnosi się wprost do „lat następnych”.

Podsumowując, Program został wydany z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy poprzez pominięcie w nim prognozy dotyczącej stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy w poszczególnych latach. Niewypełnienie dyspozycji normy kompetencyjnej w tym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością całej uchwały, bowiem przyjęty w jej załączniku Program nie zawiera obligatoryjnego elementu i tym samym pozostaje wadliwy w całości.

Nadto należy mieć na względzie, że prawidłowo przeprowadzona prognoza stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach warunkuje prawidłowość dalszych postanowień wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Organ nadzoru zwraca w tym miejscu uwagę na przepis art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, który nakłada na radę gminy obowiązek określenia w przedmiotowym programie 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

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

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 należy zauważyć, że rozdział III Programu - pomimo iż nadano mu tytuł: „Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali z podziałem na kolejne lata” - zawiera jedynie analizę potrzeb remontowych. Jak wyjaśnia Zastępca Burmistrza w powołanym powyżej piśmie: „W tabelach nr 8 i nr 9 rozpisano prace remontowe oraz wskazano prognozowane potrzeby remontowe, czyli plan remontów w latach 2026-2032 zarówno w budynkach gminnych jak i w budynkach stanowiących wspólnoty mieszkaniowe. Potrzeby remontowe są tożsame z planowanymi remontami”. Organ nadzoru zwraca jednak uwagę, że ustawodawca w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy wyraźnie odróżnił kwestię sporządzenia analizy potrzeb od planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Kolejność i kompletność tych działań ma istotne znaczenie dla prawidłowej realizacji treści upoważnienia ustawowego (por. ww. wyrok NSA z 30 stycznia 2023 r., III OSK 2153/22). Zatem nawet jeśli - jak utrzymuje Zastępca Burmistrza w powołanym wyżej piśmie - sporządzona w Programie analiza potrzeb remontowych ma być tożsama z planowanymi remontami - to zapis taki winien był wprost znaleźć się w badanym Programie. Brak takiego zapisu nie pozwala w sposób niewątpliwy przyjąć taką interpretację omawianych regulacji Programu, jaką zaprezentował organ wykonawczy. Przepis prawa miejscowego winien być jasny i czytelny, niebudzący żadnych wątpliwości interpretacyjnych, czego wymaga zasada określoności przepisów prawa związana z zasadą demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Podsumowując, zdaniem organu nadzoru, z treści Programu nie sposób przyjąć, aby Rada Miejska Koła prawidłowo wywiązała się z obowiązku uchwałodawczego w zakresie określenia planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Tym samym Program w sposób istotny narusza art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy, a pominięcie uchwałodawcze we wskazanym zakresie skutkuje wadliwością całego Programu, a w konsekwencji nieważnością całej uchwały.

W Programie 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 i w jakim zakresie), który również należy obowiązkowo uregulować, co wynika z treści art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy. Zdaniem organu nadzoru, dyspozycji normy kompetencyjnej w tym zakresie nie wypełnia regulacja zawarta w rozdziale IX Programu, w której Rada Miejska Koła przewidziała, że: „W celu poprawy wykorzystania racjonalizacji gospodarowania

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19

mieszkaniowym zasobem Gminy podejmowane będą następujące działania: a) kontynuację zamian lokali o wyższym standardzie (przekwaterowania rodzin płacących czynsz, a zajmujących lokale o niskim standardzie technicznym)". Wskazane tu zamiany nie odnoszą się bowiem do zamian związanych z remontami budynków i lokali, których unormowania – jako materii obligatoryjnej – wymaga ustawodawca. Również powoływany przez Zastępcę Burmistrza w piśmie z 16 kwietnia 2026 r. zapis dotyczący kwalifikacji budynków o najgorszym stanie technicznym do wyłączenia z użytkowania a następnie przeznaczania do rozbiórki - „co wiąże się jednoznacznie z potrzebą dokonywania zamian lokali z uwagi na remonty czy rozbiórkę” nie może stanowić wypełnienia delegacji ustawowej w omawianym zakresie. Adresat normy zawartej w akcie prawa miejscowego nie może jedynie „domyślać się” uprawnień i obowiązków, które prawodawca miejscowy - zgodnie z wolą ustawodawcy - winien w sposób wyraźny i kompleksowy unormować w takim akcie.

Powyższe pominięcie uchwałodawcze stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 8 lit. a ustawy i kolejną przesłankę przemawiającą za stwierdzeniem nieważności całej uchwały.

Wobec wykazanych istotnych wad prawnych, jakimi obarczona została badana uchwała, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorcze jest w pełni uzasadnione. 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.

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

Otrzymują:

Rada Miejska Koła

Burmistrz Miasta Koła

Al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

e-Doręczenia: AE:PL-89487-43442-EW AFC-19