



Poznań, 11 czerwca 2026 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.115.2026.5

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2026 r. poz. 662)

orzekam

nieważność uchwały nr 144/26 Rady Gminy Rzgów z dnia 8 maja 2026 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Rzgów na lata 2026-2032 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 8 maja 2026 r. Rada Gminy Rzgów podjęła uchwałę nr 144/26 w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Rzgów na lata 2026-2032, dalej: „uchwała”. Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Rzgów na lata 2026-2032 stanowi załącznik do uchwały, dalej: „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1 i 2 pkt. 3, art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 i 1436, z 2026 r. poz. 252) oraz art. 21 ust. 1 pkt.1 oraz 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 13 maja 2026 r.

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

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

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; wszystkie prezentowane 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 Rzgów 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

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

obniżania czynszu". W Rozdziale 5 ust. 8 Programu zapisano: „Ustala się czynniki obniżające stawkę czynszu. W stosunku do mieszkań nieposiadających pełnego standardu stosuje się następujące czynniki obniżające wartość użytkową: - mieszkanie wyposażone w łazienkę, w.c. instalację c.o. (pełen standard) 100% - brak c.o. w lokalu mieszkalnym 86% - brak wody i kanalizacji w lokalu 31%”.

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 wyrażonym w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2020 r., II SA/GI 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”. Podobnie wypowiedziano się w wyroku NSA z 22 kwietnia 2026 r., III OSK 1109/23.

Tymczasem w Programie pominięto część 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). Brak uwzględnienia w Programie wszystkich czynników wymienionych w art. 7 ust. 1 ustawy uznać należy za istotne naruszenie norm art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy.

W myśl art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy winien zawierać źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach.

W Rozdziale 7 Programu wskazano na źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej (ust. 1 i 2) oraz aktualne przychody roczne z tytułu czynszu z podziałem na budynki wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy (ust. 3). Tymczasem w ocenie organu nadzoru, źródła finansowania

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

winy zostać określone z podziałem na kolejne lata, jako odrębne roczniki, np. w formie tabeli. Jeżeli natomiast będą one takie same w całym okresie objętym Programem to kwestia ta winna zostać wyraźnie w uchwale wyartykułowana. Zdaniem organu nadzoru, pominięcie w przedmiotowej uchwale wskazania źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej gminy w kolejnych, poszczególnych latach obowiązywania Programu przy jednoczesnym braku wyraźnego stwierdzenia ich niezmienności dla całego okresu objętego Programem oznacza niepełne wykonanie delegacji ustawowej określonej w art. 21 ust. 2 pkt 6 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Organ nadzoru zwraca równocześnie uwagę, że stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, rada powinna określić w Programie 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. Analiza badanej uchwały, w szczególności tabeli zawartej w Rozdziale 8 ust. 3 Programu wskazuje, że koszty remontów i modernizacji zostały przedstawione razem i zsumowane w jednej kolumnie, podczas gdy zgodnie z delegacją ustawową powinny być one wymienione osobno. W podobny sposób wypowiedziano się w uzasadnieniu wyroku WSA w Gliwicach z 12 stycznia 2023 r., III SA/GI 738/22, gdzie stwierdzono: „Istotne jest, że według wyraźnej dyspozycji zawartej w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy powyższe koszty stanowią nie tylko obligatoryjny składnik wieloletniego programu mieszkaniowego, ale też mają być odrębnie wykazane”. Powyższa ocena została następnie podzielona w wyroku NSA z 22 kwietnia 2026 r., III OSK 1109/23.

Ponadto należy zauważyć, że na gruncie badanej uchwały Rada Gminy Rzgów błędnie posługuje się określeniem „lokal socjalny” - por. Rozdział 2 ust. 2 (w tym tabela wykazu lokali), Rozdział 2 ust. 3 (tabela prognozy wielkości), Rozdział 2 ust. 7 (tabela prognozy stanu technicznego), Rozdział 5 ust. 5. Termin ten utracił 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

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

W świetle powyższego stwierdzić należy, że rada gminy nie wywiązała się z obowiązku uchwałodawczego wynikającego z art. 21 ust. 2 ustawy, ponieważ podjęta przez nią uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnie wymaganych przez ustawodawcę elementów powodując jej wadliwość w całości.

W tym stanie rzeczy należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(kwalifikowany podpis elektroniczny)

Otrzymują:
Rada Gminy Rzgów
Wójt Gminy Rzgów