



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 29 stycznia 2026 r.

Poz. 413

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.31.2026.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 27 stycznia 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, poz. 1436)

stwierdzam nieważność

§ 10 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XVI/146/2025 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia *Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2025-2030*.

Uzasadnienie

W dniu 22 grudnia 2025 r. Rada Miejska w Moryniu podjęła uchwałę Nr XVI/146/2025 w sprawie przyjęcia *Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2025–2030*. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 29 grudnia 2025 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego¹⁾, który upoważnia radę gminy do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Jednocześnie, w ust. 2 powołanego unormowania prawodawca wskazał, że *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:

¹⁾ Ustawa 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).

- a) *niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,*
- b) *planowaną sprzedaż lokali.*

Redakcja cyt. unormowania oraz użycie w nim zwrotu „w szczególności” uzasadnia twierdzenie, że wymienione w przepisie elementy obligatoryjnie muszą zostać zamieszczone w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wszystkie kwestie określone w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego składają się bowiem na treść programu. Pominięcie, bądź niewypełnienie dyspozycji któregoś z obligatoryjnych elementów powoduje, że uchwała w przedmiocie przyjęcia ww. programu dotknięta jest istotną wadą prawną²⁾. Organ stanowiący gminy zobowiązany jest przy tym do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę.

W przyjętym uchwałą Nr XVI/146/2025 Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2025-2030 Rada Miejska w Moryniu unormowała wszystkie wymagane przepisami kwestie, jednak zamieściła w nim także postanowienie, które - w ocenie organu nadzoru - jest sprzeczne z prawem.

W myśl art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego jednym z obligatoryjnych komponentów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy są zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu. Zagadnienie to zostało uregulowane w rozdziale V. Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2025-2030, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XVI/146/2025. W tej części programu Rada Miejska w Moryniu określiła zamierzenia polityki czynszowej, polegające na dążeniu do kształtowania stawek czynszu w latach 2025-2030 w sposób zapewniający samofinansowanie się gospodarki mieszkaniowej w Gminie Moryń (§ 9), a także wskazała procentowe czynniki podwyższające i czynniki obniżające wartość użytkową lokali mieszkalnych, mające wpływ na ustalenie stawki czynszu (§ 10). Określone w § 10 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 czynniki podwyższające i obniżające stawkę czynszu uwzględniają dyspozycję art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym *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.*

Wszystkie wymienione przez ustawodawcę warunki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokali zostały uwzględnione w uchwale Nr XVI/146/2025.

Za prawnie wadliwy uznać jednak trzeba §10 ust. 3 załącznika do ww. aktu, w którym Rada postanowiła, że: *Stawka podstawowa czynszu za najem lokalu socjalnego nie może przekroczyć połowy stawki czynszu obowiązującego w zasobie.*

Zdaniem organu nadzoru, powyższa kwestia nie należy do materii, która powinna być uregulowana w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, ponieważ została już ona unormowana przez prawodawcę w art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z tym przepisem *stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy.* Ustawodawca określił wysokość stawki czynszu za najem socjalny lokalu w relacji do najniższej stawki czynszu obowiązującej w gminnym zasobie mieszkaniowym, ustalając połowę najniższego czynszu jako górną granicę stawki czynszu za najem socjalny.

Brak jest podstaw do normowania tego zagadnienia przez Radę Miejską w Moryniu w uchwale w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, będącej aktem usytuowanym niżej w hierarchii aktów prawnych niż ustawa, zwłaszcza w sposób odmienny niż uczynił to ustawodawca. Wprawdzie, jak przyjmuje się w judykaturze, dopuszczalne jest powtórzenie w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych,

²⁾Por. wyroki: WSA w Warszawie z dnia 11 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Wa 4050/21, WSA w Gliwicach z dnia 14 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 932/12, WSA w Poznaniu z dnia 20 grudnia 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 1062/11, WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., sygn. akt II SA/Op 480/07.

pod warunkiem jednak, że powtórzenie ma charakter dosłowny.³⁾ W sytuacji jednak, w której organ dokonuje zmiany przepisów ustawowych, skutkującej tym, że zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu traci swoje pierwotne znaczenie, należy uznać, że organ narusza w ten sposób prawo w stopniu istotnym.⁴⁾

Zestawiając treść art. 23 ust. 4 ww. ustawy z treścią § 10 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XVI/146/2025 zauważyć przyjdzie, że Rada Miejska w Moryniu uregulowała inaczej niż prawodawca kwestię stawki czynszu za najem socjalny lokalu, odnosząc ją ogólnie do stawki czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym, a nie jak ustawodawca - do stawki najniższego czynszu w tym zasobie.

Podkreślenia wymaga, że uchwała podjęta w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego stanowi akt prawa miejscowego, zaliczany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁾ do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Taki akt normatywny musi odpowiadać wszystkim wymogom, jakie prawo stawia w odniesieniu do zasad tworzenia i obowiązywania systemu źródeł prawa. W stosunku do aktów prawa miejscowego znaczenie istotne ma norma zawarta w art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach. Do działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa obliguje także art. 7 Konstytucji RP. Wyrażone w przywołanych normach konstytucyjnych zasady wymagają, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia, a także aby nie dotyczyła spraw uregulowanych już aktami wyższego rzędu, a tym bardziej nie modyfikowała przepisów w nich zamieszczonych. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Powyższe zasady narusza § 10 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XVI/146/2025 Rady Miejskiej w Moryniu z dnia 22 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia *Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2025 – 2030*, dlatego konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tego postanowienia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski

³⁾ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 1284/14

⁴⁾ Zob. wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Łd 94/18)

⁵⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).