



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 19 marca 2026 r.

Poz. 1257

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.89.2026.K WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 17 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, poz. 1436)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 13 ust. 1 i § 14 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XIII/147/26 Rady Miejskiej w Stepnicy z dnia 19 lutego 2026 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stepnica na lata 2026-2030.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 19 lutego 2026 r. Rada Miejska w Stepnicy podjęła uchwałę Nr XIII/147/26 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stepnica na lata 2026-2030. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 24 lutego 2026 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały stanowi art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>1)</sup> (dalej jako: ustawa), 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:

---

<sup>1)</sup> 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 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 prawną<sup>2)</sup>. Organ stanowiący gminy zobowiązany jest przy tym do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę.

W przyjętym uchwałą Nr XIII/147/26 wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stepnica na lata 2026-2030 Rada Miejska w Stepnicy 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 jednym z wymaganych komponentów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy są zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszu. Zagadnienie to zostało uregulowane w Rozdziale 5 wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stepnica na lata 2026-2030, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały Nr XIII/147/26. W tej części programu Rada Miejska w Stepnicy wskazała m.in. procentowe czynniki podwyższające (§ 12 ust. 1) i czynniki obniżające (§ 13 ust. 2) wartość użytkową lokali mieszkalnych, mające wpływ na ustalenie stawki czynszu, jak również określiła warunki obniżania czynszu (§ 14).

Za prawnie wadliwy uznać jednak trzeba § 13 ust. 1 załącznika Nr 1 do ww. aktu, w którym Rada postanowiła, że: *Stawka czynszu za najem socjalny lokalu wynosi 50% stawki bazowej czynszu za 1m<sup>2</sup> lokalu komunalnego, uwzględniając przy tym czynniki podwyższające lub obniżające stawkę.*

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. Zgodnie z tym przepisem *stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy.* Brzmienie ww. regulacji nie oznacza, że Rada jest władna wskazać jaka stawka czynszu będzie pobierana przez Burmistrza. Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wskazuje wprost w treści art. 8 pkt 1, że w przypadku nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki, czyli w przedmiotowej sprawie Burmistrz. Tym samym to Burmistrz gospodarując mieniem gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) ustali ostatecznie wysokość stawki czynszu za lokal socjalny zważając na to, aby wysokość tej stawki nie przekroczyła połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

Zatem brak jest podstaw do normowania tego zagadnienia przez Radę Miejską w Stepnicy w uchwale w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, będącej aktem usytuowanym niżej w hierarchii aktów prawnych niż ustawa, , co więcej przyjęte w uchwale rozwiązanie nie uwzględnia treści art. 23 ust. 4 ustawy.

Zestawiając treść art. 23 ust. 4 ww. ustawy z treścią § 13 ust.1 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XIII/147/26 zauważyć trzeba, że Rada Miejska w Stepnicy uregulowała inaczej niż prawodawca kwestię stawki czynszu za najem socjalny lokalu, wskazując, że wynosi ona 50% stawki bazowej czynszu za 1 m<sup>2</sup> lokalu, podczas gdy ustawodawca wskazał – że stawka za najem socjalny lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy. Ustawodawca w ww. przepisie przesądził, jakie relacje zachodzą pomiędzy stawką czynszu za lokal socjalny a stawką najniższego czynszu obowiązującego w gminie, nie zaś stawką bazową czynszu. Rada Miejska w Stepnicy, stanowiąc jak w kwestionowanym przepisie uchwały, dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawowego, stawki bazowej czynszu nie można bowiem utożsamiać ze stawką najniższego czynszu.

<sup>2)</sup>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.

W §14 załącznika Nr 1 do ww. aktu Rada Miejska w Stepnicy unormowała kwestie dotyczące warunków obniżania czynszu najemcom o niskich dochodach. Kompetencję do tego rodzaju działania zawiera art. 21 ust. 2 pkt 4 i art. 7 ust. 2 cyt. ustawy, w myśl których (w kolejności) *Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu (art. 21 ust. 2 pkt 4), Właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzenia wojewody, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego lub zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy (art. 7 ust. 2). Z kolei, art. 7 ust. 3 ustawy stanowi, że Obniżki, o których mowa w ust. 2, udziela się najemcy na okres 12 miesięcy. W przypadku gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, właściciel, na wniosek najemcy, może udzielać obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne.*

Z powyższego przepisu wynika, że zgodnie z wolą prawodawcy obniżki czynszu dla najemców o niskich dochodach udziela się na 12 miesięcy i okres ten ma zastosowanie niezależnie od tego, czy obniżka jest przyznawana pierwszy raz, czy kolejny. Co istotne, organy stanowiące gminy - wobec kategorycznego brzmienia ww. unormowania - nie jest upoważniony do przesądzania o ilości stosowanych obniżek stawek czynszu w czasie trwania umowy najmu, stąd też, wskazanie w §14 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XIII/147/2026, że *Obniżenie stawki czynszu może nastąpić tylko raz w czasie trwania umowy*, jest istotnie wadliwe. Z regulacji tej wynika bowiem, jakoby Burmistrz Stepnicy nie mógł udzielać obniżek czynszu na kolejne okresy dwunastomiesięczne, w przypadku, gdy utrzymujący się niski dochód gospodarstwa domowego to uzasadnia, pomimo, że uprawnienie takie dla organu wykonawczego gminy przewidział ustawodawca w art. 7 ust. 3 ustawy. Kwestionowane postanowienie uchwały stanowi więc modyfikację ww. przepisu ustawy, co w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego<sup>3)</sup>, stanowi istotne naruszenie prawa.

Podkreślenia wymaga, że uchwała podjęta w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi akt prawa miejscowego, zaliczany przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4)</sup> 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 naruszają przepisy § 13 ust. 1 i § 14 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XIII/147/26 Rady Miejskiej w Stepnicy z dnia 19 lutego 2026 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Stepnica na lata

2026-2030, dlatego konieczne i uzasadnione jest stwierdzenie nieważności tych postanowień.

<sup>3)</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 czerwca 2013 r., sygn.. akt IV SA/Wr 171/13.

<sup>4)</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

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