



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 28 stycznia 2026 r.

Poz. 380

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.16.2026.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 22 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

uchwały Nr XXI/110/2025 Rady Gminy Warnice z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030.

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2025 r. Rada Gminy Warnice podjęła uchwałę Nr XXI/110/2025 w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 23 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 do przestrzegania zakresu upoważnienia udzielonego mu przez ustawę. Niewypełnienie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące nieważnością uchwały w całości³⁾.

Powyższego wymogu nie spełnia, zdaniem organu nadzoru, Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030, stanowiący załącznik do uchwały Nr XXI/110/2025 Rady Gminy Warnice, z przyczyn opisanych poniżej.

Stosownie do brzmienia art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jednym z obligatoryjnych elementów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Rozdział 2. uchwalonego przez Radę Gminy Warnice programu co prawda nosi tytuł „Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu na lata 2026-203”, lecz w zamieszczonych w nim postanowieniach przedstawiono wyłącznie liczbę i stan techniczny lokali mieszkalnych znajdujących się aktualnie w zasobie mieszkaniowym Gminy Warnice (§ 1 i § 2 załącznika do uchwały Nr XXI/110/2025), wskazując na konieczność sukcesywnych remontów i modernizacji z uwagi na zróżnicowany stan techniczny zasobu mieszkaniowego (§ 3) oraz sugerując, że stan liczbowy zasobu mieszkaniowego może ulec zmianie w wyniku zbycia lokali, nabycia nowych, zamiany lub zmiany sposobu użytkowania i prognozując stopniowe zmniejszanie zasobu mieszkaniowego gminy w związku z wykupem lokali przez najemców (§ 4). Brak jest jednak jakichkolwiek postanowień prognozujących, jakim zmianom będzie ulegał stan techniczny lokali w poszczególnych latach obowiązywania Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030, a także przewidujących stan liczbowy zasobu w każdym kolejnym roku trwania tego programu. A zatem, nie została uregulowana przez Radę Gminy Warnice wymagana art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego kwestia prognozy wielkości i stanu technicznego mieszkaniowego zasobu Gminy Warnice w poszczególnych latach obowiązywania programu.

Podobnie przedstawia się sprawa wypełnienia dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy. Zgodnie z tym przepisem obowiązkowym elementem wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. W Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030 nie sposób dopatrzeć się wskazanego elementu. Wprawdzie Rozdział 3. tego programu nosi tytuł „Analiza potrzeb i plany remontowe”, jednak w zamieszczonych w nim postanowieniach ograniczono się do stwierdzenia, że zadowalający stan techniczny lokali nie wskazuje na potrzebę pilnych remontów, a bieżące naprawy będą wykonywane na podstawie zgłoszeń najemców i dokonanych przeglądów, zaś ograniczenia finansowe Gminy nie pozwalają na realizację w okresie objętym programem szerokich prac modernizacyjnych (§ 5), w związku z tym plan remontów obejmuje wyłącznie wykonywanie bieżących napraw oraz prac koniecznych dla zachowania bezpieczeństwa użytkowania budynków (§ 6), natomiast nie planuje się prac modernizacyjnych wykraczających poza bieżące utrzymanie i naprawy niezbędne do utrzymania zasobu w stanie nie pogorszonym. Zakres przewidywanych prac remontowych w latach 2026-2030 został przedstawiony w Rozdziale 11. programu pt. „Priorytety remontowe”, jednak nawet w tej części nie wskazano jakie konkretnie prace zostaną wykonane w danym roku obowiązywania programu.

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.

³⁾ Por. wyroki: WSA w Łodzi z dnia 2 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 956/16 i z dnia 18 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 1071/19, WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2014 r., sygn. akt IV SA/Wr 201/14, WSA w Lublinie z dnia 30 września 2014 r., sygn. akt II SA/Lu 670/14.

W ocenie organu nadzoru, zapisy takie nie stanowią planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata. Sięgając do słownikowego znaczenia pojęcia „plan”, wskazać należy, że jest to program zadań i prac, które mają być wykonane w określonym czasie; porządek, rozkład zajęć lub czynności do wykonania⁴⁾. Przy czym podkreślić należy, że prawodawca we wskazanym unormowaniu wymaga, by plan ten był sporządzony z podziałem na poszczególne lata. Mając na względzie powyższe, Rada Gminy Warnice zobowiązana była wskazać jakie prace remontowe i ewentualne prace modernizacyjne budynków i lokali mieszkalnych planowane są do wykonania w poszczególnych latach obowiązywania Programu (w 2026 r., w 2027 r., w 2028 r., w 2029 r. i w 2030 r.), a brak takich regulacji w przyjętym przez ten organ uchwałą Nr XXI/110/2025 programie uznać należy za istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Dalej wskazania wymaga, że w myśl art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego jednym z obligatoryjnych komponentów wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest 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. W Rozdziale 9. załącznika do uchwały Nr XXI/110/2025 zamieszczone zostały tabele, z których nie wynika jednak jakie kwoty Gmina przewiduje ponieść w ramach każdego z ww. rodzaju kosztów.

Pierwsza tabela pt. „Zestawienie orientacyjnych kosztów utrzymania zasobu (2026-2030)” przedstawia w kolumnie pierwszej nazwy kategorii kosztów (koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów bieżących, koszty awaryjne, koszty administrowania, koszty mediów części wspólnych), w drugiej kolumnie – zakres kosztów przyporządkowanych danej kategorii (np. w zakresie kosztów bieżącej eksploatacji - drobne naprawy, usuwanie awarii i przeglądy instalacji, w zakresie kosztów awaryjnych – naprawy instalacji elektrycznych, wod.-kan., kominowych itd.), zaś w kolumnie trzeciej w odniesieniu do każdej z wymienionych kategorii zamieszczono kolejno uwagi: koszty zmienne, wg potrzeb, nieprzewidywalne, stałe, zależne od zużycia. W drugiej tabeli pt. „Szacunkowy udział procentowy typowych kosztów” przedstawiono dla każdego rodzaju kosztów wskaźniki procentowego udziału danego rodzaju kosztów w całości wydatków. Dodatkowo, ogólnie wskazano jakiego rodzaju koszty związane z utrzymaniem zasobu mieszkaniowego Gmina przewiduje ponieść oraz wskazano, że szczegółowe koszty będą określone corocznie w budżecie gminy.

Powyższe unormowania mają ogólnikowy charakter i – co istotne w kontekście wymogów ustawy – nie zawierają żadnych kwot, jakie Gmina Warnice planuje ponieść w trakcie obowiązywania Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030 w każdym roku tego programu. W tej sytuacji, uznać należy, że Rada Gminy Warnice nie wypełniła w całości delegacji wynikającej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Należy również zwrócić uwagę na uchybienia w zakresie unormowania zasad polityki czynszowej uregulowanej w Rozdziale 7. Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030. W §18 programu określone zostały czynniki obniżające stawkę bazową czynszu oraz ich procentowa wysokość (budynek przeznaczony do rozbiórki: 30%, mieszkanie zakwalifikowane do remontu: 20%, mieszkanie bez urządzeń wodno-kanalizacyjnych: 10%), a w §19 – czynniki podwyższające stawkę bazową czynszu (centralne ogrzewanie: 20%, ciepła woda: 15%, łazienka: 10%, WC: 5%). Analiza treści powyższych postanowień prowadzi do wniosku, że Rada Gminy ustalając te czynniki nie uwzględniła w pełni dyspozycji 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*. Wymienione w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030 czynniki podwyższające lub obniżające stawkę bazową czynszu dotyczą stanu technicznego lokalu i budynku oraz wyposażenia lokalu w instalacje sanitarne, brak jest jednak czynników odnoszących się do położenia budynku i do położenia lokalu w budynku.

⁴⁾ Mały słownik języka polskiego pod red. Stanisława Skorupki, Haliny Auderskiej, Zofii Łempickiej, PWN Warszawa 1968 r.

Nieuwzględnienie tych czynników byłoby usprawiedliwione w sytuacji, gdyby nie miały one znaczenia w przekroju całego zasobu mieszkaniowego gminy, tzn. gdyby wszystkie budynki w zasobie miały podobne położenie i wszystkie lokale były tak samo usytuowane w tych budynkach. Uchwalony przez Radę program na to jednoznacznie nie wskazuje. W nadesłanych wyjaśnieniach⁵⁾, będących odpowiedzią na wniosek organu nadzoru zawarty w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego względem uchwały Nr XXI/110/2025⁶⁾, Wójt Gminy Warnice wskazał, że (...) *przy opracowywaniu programu skoncentrowano się na przesłankach mających bezpośredni i obiektywnie mierzalny wpływ na standard użytkowy lokali mieszkalnych, tj. na wyposażeniu budynków i lokali w urządzenia techniczne i instalacje oraz na ich stanie technicznym. Kwestie dotyczące położenia budynku oraz położenia lokali w budynku nie zostały wyodrębnione jako odrębne przesłanki obniżenia czynszu, ponieważ uznano, że w warunkach lokalnych Gminy Warnice czynniki te nie wykazują istotnego zróżnicowania, które uzasadniałoby ich samodzielne uwzględnienie przy ustalaniu stawek czynszu. Jednocześnie położenie budynku oraz lokalu było pośrednio uwzględniane poprzez ocenę stanu technicznego obiektów oraz standardu wyposażenia lokali. Jednocześnie Wójt zadeklarował, że nie wyklucza doprecyzowania zapisów programu poprzez jednoznaczne odniesienie się również do przesłanek dotyczących położenia budynku oraz położenia lokalu w budynku, tak aby w pełni odpowiadały one zakresowi wskazanemu przez ustawodawcę. W ocenie organu nadzoru, postanowienia dotyczące czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego gminy, takich jak położenie budynku i położenie lokalu w budynku, oraz ich wpływ na wysokość czynszu, na które wskazał w piśmie organ wykonawczy Gminy Warnice, powinny znaleźć się w uchwalonym przez Radę Gminy Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030, o czym przesądza art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Pominięcie w uchwale Nr XXI/110/2025 ustaleń w tym zakresie oznacza, że Rada nie wypełniła delegacji ww. normy.*

Niezależnie od powyższego, zastrzeżenia budzi §22 załącznika do omawianej uchwały, który stanowi, że: *Z wnioskiem o umorzenie czynszu mogą wystąpić rodziny znajdujące się w trudnej*

sytuacji materialnej, w szczególności gdy:

- a) jedynym źródłem utrzymania są świadczenia z pomocy społecznej lub urzędu pracy,*
- b) średni dochód na osobę z ostatnich trzech miesięcy nie przekracza 50% najniższej emerytury brutto,*
- c) w przypadku rodzin wielodzietnych – nie przekracza 70% najniższej emerytury brutto.*

W cyt. unormowaniu określone zostały przesłanki umarzania czynszu najemcom lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Warnice.

Pamiętać jednak trzeba, że należność z tytułu czynszu za najem lokalu mieszkalnego jest jednym z rodzajów należności cywilnoprawnych. Szczegółowe zasady, sposób i tryb umarzania wszelkich przypadających gminie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, odraczania ich spłaty lub rozkładania na raty winny być uregulowane przez radę gminy w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ustawy o finansach publicznych⁷⁾, co Rada Gminy Warnice uczyniła w uchwale Nr LII/293/2024 z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie *określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym, przypadających Gminie Warnice oraz jej jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga będzie pomocą publiczną oraz wskazania podmiotów uprawnionych do udzielenia tych ulg*⁸⁾. Nie jest zasadne odrębne normowanie tej kwestii wobec najemców lokali z mieszkaniowego zasobu gminy w Wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2023.

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 Polskiej⁹⁾ 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.

⁵⁾ Pismo z dnia 15 stycznia 2025 r., znak: BRG.0711.3.1.2026.KB.

⁶⁾ Pismo organu nadzoru z dnia 12 stycznia 2026 r., znak: P-1.4131.16.2026.AS.

⁷⁾ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r., poz. 1846).

⁸⁾ Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2024 r. poz. 1761.

⁹⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

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 obliuguje 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. Za naruszenie normy kompetencyjnej uznać trzeba również niewyczerpanie zakresu udzielonego w niej upoważnienia i wydanie aktu, w którym nie wszystkie zagadnienia wynikające z tej normy zostały uregulowane.

W świetle przedstawionej argumentacji, wobec naruszenia art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 7 oraz art. 21 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/110/2025 Rady Gminy Warnice z dnia 19 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Warnice na lata 2026-2030 w całości.

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

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski