



Znak: P-1.4131.60.2025.KD
Szczecin, 24 lutego 2025 r.

Rada Miejska w Sławnie

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, poz. 1572, poz. 1907, poz. 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/65/2025 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 31 stycznia 2025 r. w sprawie *przyjęcia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Sławno w latach 2025 - 2030.*

Uzasadnienie

W dniu 31 stycznia 2025 r. Rada Miejska w Sławnie podjęła uchwałę Nr X/65/2025 w sprawie *przyjęcia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Sławno w latach 2025 - 2030.* Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 3 lutego 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;*

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).

- 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.

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 zasobem mieszkaniowym Gminy Miasto Sławno w latach 2025 – 2030, stanowiący załącznik do uchwały Nr X/65/2025, z przyczyn opisanych poniżej.

Stosownie do brzmienia art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, jednym z obligatoryjnych elementów 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 przyjętym przez Radę Miejską w Sławnie Programie nie sposób dopatrzyć się wskazanego elementu. Wprawdzie w Wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasto Sławno w latach 2025 – 2030 zawarty został Rozdział 3. Analiza potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali

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/GI 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.

z podziałem na kolejne lata, jednakże w jego postanowieniach *de facto* ograniczono się jedynie do przedstawienia analizy potrzeb, a mianowicie wskazano, że:

1. Budynki komunalne.

Gmina gospodaruje mieszkaniowym zasobem dążąc do poprawy jego stanu technicznego i warunków zamieszkujących w nim lokatorów mając na względzie racjonalne i ekonomiczne wydatkowanie środków finansowych na ten cel.

Potrzeby remontowe wynikają z konieczności utrzymania stanu technicznego na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo ludzi i mienia, utrzymania wymaganego stanu estetycznego budynku, a w przypadku wpisania budynku do rejestru zabytków – zachowania jego wartości podlegających ochronie konserwatorskiej.

Polityka remontowa prowadzona w zależności od posiadanych środków według następujących priorytetów:

- naprawa i wymiana pokryć dachowych i rynien,*
- wymiana instalacji podstawowych,*
- docieplenia – elewacje – klatki schodowe.*

W pozostałych postanowieniach Rozdziału 3., dotyczących budynków wspólnot mieszkaniowych (2. *Budynki wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy*), Rada Miejska opisała ogólnie zobowiązania i możliwości wspólnot mieszkaniowych oraz Gminy w zakresie opłat za utrzymanie nieruchomości oraz oszacowała na jakim poziomie kształtował się będzie udział finansowy Gminy w funduszu remontowym w poszczególnych latach, a nadto jakie działania zostały już podjęte przez wspólnoty (docieplenia budynków, wymiany pokryć dachowych, remonty klatek schodowych, wymiany instalacji podstawowych).

Analizując treść omawianego Rozdziału 3. stwierdzić należy, że Rada Miejska – w zakresie realizacji dyspozycji art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego – określiła analizę potrzeb w zakresie remontów budynków i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – bez dokonania podziału na kolejne lata obowiązywania Programu, nie zawarła zaś w ogóle, wymaganego tym przepisem, planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata.

Wymogu tego nie spełniają również zapisy Rozdziału 2. Programu pt. Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, odnoszące się, w ocenie organu nadzoru, również do kwestii wskazanej w art. 21 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, w których Rada Miejska postanowiła, że: *Poza koniecznością wykonania remontów podstawowych elementów (dachy, docieplenia, izolacje p/wilgotnościowe, stolarka) w budynkach tych zachodzi konieczność wymiany instalacji elektrycznych, gazowych, wodno-kanalizacyjnych zarówno w częściach wspólnych budynku jak i lokalach mieszkalnych.*

Pierwszeństwo mają remonty wynikające z przepisów bezpieczeństwa do których należą remonty elementów konstrukcyjnych budynków tj.: dachy, stropy i schody oraz sprawdzenie i naprawa instalacji elektrycznych, a także utrzymanie we właściwym stanie przewodów kominowych (dymowych i wentylacyjnych).

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 Miejska w Sławnie zobowiązana była wskazać jakie prace remontowe i modernizacyjne budynków i lokali mieszkalnych planowane są do wykonania w poszczególnych latach obowiązywania Programu, a brak takich regulacji w przyjętym przez ten organ uchwałą Nr X/65/2025 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.

Podobnie, Rada Miejska w Sławnie w sposób niepełny zrealizowała dyspozycję art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien obejmować w szczególności prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. W Rozdziale 2. Prognoza dotycząca wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach Wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasto Sławno w latach 2025 – 2030, Rada Miejska określiła, wymaganą ww. przepisem ustawowym, prognozę dotyczącą wielkości zasobu mieszkaniowego Gminy w poszczególnych latach, odnośnie jednak do drugiego z obligatoryjnych elementów programu, a więc stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, Rada ograniczyła się do zapisów:

1. Ocena stanu technicznego

Stan techniczny budynków jest zróżnicowany i jest zależny przede wszystkim od trzech czynników: wieku, konstrukcji i wyposażenia. Zdecydowana większość budynków komunalnych została wybudowana przed 1939 r. to obiekty mocno wyeksploatowane. Przy czym część z nich stanowiła wcześniej różnego typu obiekty użytkowe, które po okresie wojennym zostały zmodernizowane i przeznaczone na potrzeby mieszkaniowe.

Pozostałe zapisy Rozdziału 2. Programu, co wspomniano powyżej, dotyczą kwestii, o których mowa w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (potrzeby remontowe). Brak jest zatem w przyjętym przez Radę Miejską Programie prognozy dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, co stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Stosownie do brzmienia art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego jednym z obligatoryjnych elementów 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 8. Wysokość kosztów w kolejnych latach Wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasto

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

Sławno w latach 2025 – 2030, stanowiącego załącznik do uchwały Nr X/65/2025, Rada Miejska w Sławnie, określając prognozowaną wysokość kosztów na utrzymanie zasobów lokali w poszczególnych latach pominęła, wymagane ww. przepisem, koszty inwestycyjne. Organ stanowiący ani w treści Programu, ani też w odpowiedzi⁵ na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do uchwały Nr X/65/2025 z dnia 10 lutego 2025 r., znak: P-1.4131.60.2025.KD, wyrażającego wątpliwości odnośnie zapisów Rozdziału 8. Programu, nie wykazał również, że w latach 2025 – 2030 takie koszty nie są planowane. W tej sytuacji, uznać należy, że Rada 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.

Stwierdzić także należy, że § 11 zdanie trzecie Wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasto Sławno w latach 2025 – 2030, stanowiącego załącznik do uchwały Nr X/65/2025, narusza prawo w sposób istotny. W przepisie tym Rada Miejska w Sławnie postanowiła, że *W sytuacji przydzielenia lokalu jako pomieszczenia tymczasowego, stawka czynszu za ten lokal obowiązywać będzie w wysokości takiej jak za socjalny lokal*. Stanowiąc jak wyżej, Rada Miejska w Sławnie zdecydowała w istocie o wysokości czynszu za najem pomieszczeń tymczasowych, wskazując, że jest on równy wysokości stawki czynszu za lokale socjalne, do czego nie jest prawnie umocowana.

W myśl art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego *stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego lokalu nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy*. Powyższy przepis, na mocy art. 25e ustawy, stosuje się odpowiednio do najmu tymczasowych pomieszczeń. Zgodnie zaś z art. 7 ust. 1 ustawy to właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową. Mając natomiast na względzie brzmienie art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym nie można mieć wątpliwości, że o wysokości czynszu za pomieszczenia tymczasowe decydować będzie burmistrz, który ograniczony będzie w tym zakresie wyłącznie przepisem art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Rada Miejska w Sławnie nie jest natomiast uprawniona do wprowadzania kolejnych w tej materii ograniczeń, w szczególności do wskazania, że stawka czynszu za pomieszczenia tymczasowe ma być w tej samej wysokości jak stawka czynszu w przypadku najmu socjalnego.

Podkreślenia w tym miejscu 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. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶ organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji RP wymaga,

⁵ Pismo Przewodniczącej Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 14 lutego 2025 r., znak: OR.0004.4.2025.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Mając na względzie powyższe, wobec przedstawionej w niniejszym rozstrzygnięciu argumentacji, stwierdzenie nieważności uchwały Nr X/65/2025 Rady Miejskiej w Sławnie z dnia 31 stycznia 2025 r. w *sprawie przyjęcia programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Sławno w latach 2025 - 2030*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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 upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński