



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 11 maja 2023 r.

Poz. 4010

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.458.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 maja 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXII/629/2023 z dnia 29 marca 2023 roku w sprawie przyjęcia „Zasad przeprowadzenia w Gminie Tarnowskie Góry naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji i maksymalnego dochodu dla mieszkań budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat”, dalej jako „uchwała”, w części określonej w: § 3 ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „*co oznacza, że średni miesięczny dochód przypadający na członka gospodarstwa domowego za ostatnie trzy miesiące poprzedzające miesiąc złożenia wniosku o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego nie jest niższy niż 200% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz 150% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym i średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok, w którym jest zawierana umowa najmu lokalu mieszkalnego nie przekracza wysokości, o której mowa w art. 7a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r.*” i poprzedzającego go przecinka, oraz w § 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „*6-krotność miesięcznego czynszu za dany lokal obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu,*” – jako sprzecznej z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2158 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 i 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 29 marca 2023 r. Rada Miejska w Tarnowskich Górach podjęła uchwałę Nr LXII/629/2023 w sprawie przyjęcia „Zasad przeprowadzenia w Gminie Tarnowskie Góry naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji i maksymalnego dochodu dla mieszkań budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat.” Zasady stanowią załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 3 kwietnia 2023 roku.

W ocenie organu nadzoru uchwała w ww. części jest niezgodna z prawem.

W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Tarnowskich Górach powołała m. in. art. 8 ustawy. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 ustawy *Rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:*

1) *zasady przeprowadzania naboru wniosków, o których mowa w art. 11 ust. 1, w tym dodatkowe kryteria pierwszeństwa oraz zasady przeprowadzania oceny punktowej, o której mowa w art. 11 ust. 2, dla tych dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz dla kryterium pierwszeństwa, o którym mowa w art. 7a;*

2) *maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2.*

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Przepisem § 4 załącznika do uchwały Rada Miejska wskazała, iż *Maksymalna wysokość obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu stanowi 6-krotność miesięcznego czynszu za dany lokal obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu, nie więcej niż 10.000 złotych*". Rada określiła zatem maksymalną wysokość obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu poprzez odniesienie się do wysokości miesięcznego czynszu najmu danego lokalu, obliczonej według stawki czynszu najmu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. Tymczasem należy wskazać, iż w dniu składania wniosku o zawarcie umowy najmu mieszkania nie jest znana wysokość jego miesięcznego czynszu według stawki czynszu najmu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. Zawarcie tej umowy i ustalenie stawki czynszu jest bowiem elementem następującym po złożeniu wniosku oraz przeprowadzeniu przez Miasto naboru wniosków. W § 2 ust. 14 pkt 2 załącznika do uchwały Rada wprost wskazała, iż zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego uzależnione jest od wpłacenia kaucji zabezpieczającej umowę najmu. Wysokość czynszu nie jest zatem znana w dniu zapłaty przedmiotowej kaucji. Podobne stanowisko zawarł również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 18 lipca 2022 r. sygn. akt III SA/Gl 42/22) w którym stwierdził, iż *„przyjęcie sposobu ustalenia kaucji jako iloczynu miesięcznego czynszu za dany lokal obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu nie stanowi wypełnienia delegacji ustawowej. Regulacja przyjęta w załączniku do uchwały jest wadliwa i z tego powodu, że w § 2 ust. 13 pkt 3 załącznika do uchwały w ramach badania zdolności czynszowej osoba wpisana na listę najemców przed zawarciem umowy najmu jest zobowiązana wpłacić kwotę kaucji zgodnie z § 4 ust. 1 załącznika do uchwały. Skoro kwota kaucji ma być wpłacona w ramach badania zdolności czynszowej, to wyznacznikiem do ustalenia jej wysokości nie może być stawka czynszu obowiązująca w dacie zawarcia umowy najmu*".

Zdaniem organu nadzoru przyjęty w § 4 załącznika do uchwały sposób obliczenia wysokości kaucji zabezpieczającej umowę najmu narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Z przepisu ww. art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41). Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Kwestionowane unormowanie nie spełnia ww. wymogów, a zatem narusza art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. W przypadku regulacji § 3 ust. 1 załącznika do uchwały należy postawić zarzut niedozwolonej modyfikacji przepisów ustawowych. Stosownie do treści art. 8 ust. 2 ustawy rada gminy, określając dodatkowe kryteria pierwszeństwa, o których mowa w ust. 1 pkt 1, dokonuje wyboru spośród kryteriów wymienionych w tym przepisie. Tym samym Rada Miejska w Tamowskich Górach, decydując się na wybór kryteriów ustawowych, musi je uwzględnić w takiej formie

i treści, jakie wynikają z ustawy, nie jest ona władna do własnego ich dookreślenia ani precyzowania, czy też modyfikowania. I tak np. wybierając kryterium określone przepisem art. 8 ust. 2 pkt 1, w których jest mowa o względnie niskiej wysokości dochodu gospodarstwa domowego – Rada Miejska w Tarnowskich Górach nie jest władna dookreślić, co należy rozumieć przez to pojęcie. Skoro bowiem ustawodawca sam nie sprecyzował tych pojęć, jak również nie upoważnił rady gminy do ich zdefiniowania, to oznacza, że interpretację tychże pozostawił dowolnemu uznaniu podmiotu wykonującego tę uchwałę.

Generalnie nie wyklucza się możliwości definiowania w akcie prawa miejscowego używanych w nim pojęć, gdyż jest to jeden z typowych środków techniki prawodawczej – przewidziany w § 146 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – którego zastosowanie nie wymaga szczególnego upoważnienia, a jedynie spełnienia przesłanek określonych we wskazanym przepisie rozporządzenia (wskazana powyżej zasada, na mocy § 143 załącznika do ww. rozporządzenia ma zastosowanie także do aktów prawa miejscowego). Należy jednak zwrócić uwagę na istotne obostrzenia w zakresie dopuszczalności wprowadzania definicji przez prawodawcę gminnego, wynikające przede wszystkim z pozycji aktów prawa miejscowego w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa (art. 87 Konstytucji RP). W takim akcie nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Tym samym w szczególności nie powtarza się definicji użytych przez ustawodawcę – za dopuszczalne należy jedynie uznać wyraźne odesłanie do odpowiedniego przepisu ustawy (rozporządzenia) zawierającego potrzebną definicję, i to zasadniczo tzw. odesłanie dynamiczne (w rozumieniu § 159 ww. rozporządzenia) – ani tym bardziej nie definiuje się na nowo (odmiennie) pojęć już przez ustawodawcę zdefiniowanych. Za niedopuszczalne należy uznać również definiowanie terminów, których znaczenia prawodawca wprost nie objaśnił (nie zdefiniował), ale posługuje się nimi w aktach wyższego rzędu. Potwierdza to § 149 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej. W kontekście § 149 ww. rozporządzenia, organ uchwałodawczy jednostki samorządu terytorialnego w takiej sytuacji nie jest uprawniony do nadawania znaczenia pojęciu „względnie niska wysokość dochodu gospodarstwa domowego” bez wyraźnej delegacji ustawowej.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały LXII/629/23 Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 23 marca 2023 r., w wyżej wskazanej części, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

#### **Pouczenie:**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**