



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 5326

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.687.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr III/25/2024 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniające Uchwałę nr XXXVII/475/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Toszek, w całości, jako sprzecznej z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 i 3b ustawy 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), dalej jako „ustawa”, w związku art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Toszku przyjęła uchwałę Nr III/25/2024 zmieniającą uchwałę nr XXXVII/475/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Toszek.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 czerwca 2024 r.

Mocą § 1 uchwały Rada dokonała zmiany uchwały XXXVII/475/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Toszek, dalej jako „uchwała zmieniana” polegającej na dodaniu w jej § 3 ustępu 6 w brzmieniu: *Zawarcie umowy najmu (z wyłączeniem umowy najmu socjalnego lokalu i zamiennego oraz zawieranej w związku ze zmianą lokalu), uzależnione jest od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu.*

1) *Kaucja powinna stanowić 6-krotny, miesięczny czynsz za dany lokal oddawany w najem komunalny z przydziału lub 3-krotny, miesięczny czynsz za dany lokal oddawany po wcześniejszym przeprowadzeniu w nim remontu na koszt własny przyszłego najemcy, obliczony według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu (z wyjątkiem § 3 ustęp 6 pkt. 3a)*

2) *Najemcy znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej mogą skorzystać z ulg przez rozłożenie kaucji na raty miesięczne płatne w ciągu maksymalnie 12 miesięcy.*

3) *Od wpłacenia kaucji zwalnia się osoby:*

a) *które dokonały adaptacji, rozbudowy czy nadbudowy pomieszczeń lub powierzchni niemieszkalnych na lokale mieszkalne;*

b) *opuściły dom dziecka, rodzinę zastępczą lub rodzinny dom dziecka w związku z uzyskaniem pełnoletności;*

*c) zostały pozbawione mieszkań w wyniku klęski żywiołowej.*

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Na podstawie art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy:

*1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy.*

*2. Gmina, na zasadach i w przypadkach określonych w ustawie, zapewnia lokale w ramach najmu socjalnego i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.*

Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy: *Rada gminy uchwała: zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel. Z przepisu art. 21 ust. 3 pkt 1-6b wynika, że: Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności:*

*1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca stosowanie obniżek czynszu;*

*2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy;*

*3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i umowy najmu socjalnego lokalu;*

*4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach;*

*5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej;*

*6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy;*

*6a) warunki, jakie musi spełniać lokal wskazywany dla osób niepełnosprawnych, z uwzględnieniem rzeczywistych potrzeb wynikających z rodzaju niepełnosprawności;*

*6b) zasady przeznaczania lokali na realizację zadań, o których mowa w art. 4 ust. 2b.*

Dodatkowo, przepis art. 21 ust. 3b ustawy stanowi, że: *Rada gminy może w uchwale, o której mowa w ust. 1 pkt 2, określić kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m<sup>2</sup> odmiennie od kryteriów wynajmowania innych lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.*

Z treści ww. przepisów ustawy wynika, że uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Ponieważ przywołane wyliczenie jest katalogiem otwartym, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może także zawrzeć w przedmiotowej uchwale dodatkowe regulacje. Istnieje zatem możliwość zamieszczenia w uchwale jeszcze innych zagadnień związanych z najmem, ale nie oznacza to jednak dowolności organu. Przede wszystkim muszą być one zgodne z Konstytucją RP oraz przepisami powszechnie obowiązującymi rangi ustawowej, w tym zwłaszcza przepisami ustawy zawierającej delegację do podjęcia uchwały, a organ stanowiący nie może naruszyć kompetencji innych organów.

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

przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

W ocenie organu nadzoru, dodawany w § 3 uchwały zmienianej ust. 6 w brzmieniu zaproponowanym w § 1 analizowanej uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 i 3b ustawy.

Wskazać należy, że przepisy powszechnie obowiązującego prawa nie upoważniają organu stanowiącego gminy do regulowania w drodze uchwały kwestii dotyczących kaucji zabezpieczającej, tj. obowiązku jej uiszczenia, jej wysokości, czy też jej rozłożenia na raty lub zwolnienia z obowiązku jej uiszczenia. Takiego upoważnienia nie da się bowiem wywieść z treści przepisów ustawy. Żaden z nich nie daje podstaw do przyjęcia tezy, że możliwe jest ustalenie, w ramach aktu o charakterze generalnym, ww. regulacji dotyczących kaucji zabezpieczającej za wynajmem lokalu.

Zawarcie umowy najmu lokalu może być uzależnione od wpłacenia przez najemcę takiej kaucji (art. 6 ust. 1 ustawy). Przedmiotowe postanowienia może zawierać jednak jedynie umowa najmu zawierana między stronami, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do regulowania wysokości kaucji będzie organ wykonawczy – jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym i art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm.), gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy należy do właściwości organu wykonawczego gminy. Ustawodawca sam określił zadania, których realizację powierzył określonym organom gminy, wskazując przy tym w sposób wyraźny zakres właściwości organu stanowiącego. Gospodarowanie mieniem komunalnym, czyli *de facto* wykonywanie uchwały zmienianej i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy, ustawodawca powierzył wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). W tym miejscu należy również podkreślić, że organ wykonawczy, gospodarując mieniem gminy i zawierając umowę najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a z drugiej strony najemca mogą, zgodnie z art. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.), ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie regulacji dotyczących kaucji zabezpieczającej do uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego należy uznać za przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy i wkroczenie w zakres kompetencji organu wykonawczego.

Powyżej wskazane stanowisko organu nadzoru jest spójne z orzecznictwem sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 28 lipca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 216/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazał, że: *Podobnie właściwie ocenił, że w przedmiotowej uchwale niezasadnie znalazły się również uregulowania dotyczące obowiązku wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej. Ustawodawca, jak wskazano powyżej, delegując podjęcie aktu prawa miejscowego pozostawił do uregulowania jedynie te sprawy, które nie zostały już uregulowane w akcie wyższego rzędu. To oznacza, że organ stanowiący formułując postanowienia uchwały nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, i nie może również naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też ponowne uregulowanie przez radę gminy materii ustawowej zawsze będzie prowadzić do sprzeczności z obowiązującym w tym zakresie przepisem ustawy, i to nie tylko w przypadkach, w których regulacje uchwały w sposób oczywisty normują określone zagadnienia wbrew obowiązującym przepisom prawa. Również i modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Unormowania dotyczące kaucji, określone w art. 6 ust. 1 ustawy są kompletnym rozwiązaniem na temat kaucji, a ewentualne konkretyzacje tego przepisu powinny znaleźć się w umowie pomiędzy gminą a osobą zainteresowaną zawarciem umowy najmu. Decyzja dotycząca tego, czy kaucja będzie pobrana i w jakiej wysokości należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, który posiada uprawnienia w zakresie reprezentowania gminy na zewnątrz (art. 31 ustawy o samorządzie gminnym). Jakiegokolwiek natomiast uregulowania w tym zakresie określone przez organ stanowiący, zdaniem organu nadzoru, wykraczają poza jego kompetencje. Podobnie, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 października 2022 r., sygn. akt III OSK 1530/21 (publ. CBOSA) wyjaśnił: *W nieuprawniony sposób unormowano również w § 4 ust. 3 uchwały przypadki uiszczenia kaucji oraz jej wysokości. Postanowienia takie może zawierać jedynie umowa najmu między stronami, a podmiotem wyłącznie uprawnionym do regulowania wysokości kaucji będzie organ wykonawczy – jako organ gospodarujący mieniem gminy i reprezentujący gminę w stosunkach cywilnoprawnych. Wprowadzenie zakwestionowanej w skardze regulacji do uchwały stanowiącej akt prawa**

*miejscowego jest przekroczeniem kompetencji przez organ stanowiący gminy i wkroczeniem w zakres kompetencji organu wykonawczego.*

Reasumując, analizowana uchwała podjęta została z naruszeniem art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 i 3b ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP, polegającym na przekroczeniu kompetencji Rady Miejskiej i wkroczeniu w kompetencje Burmistrza, co daje podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

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 Nr III/25/2024 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 27 czerwca 2024 r. zmieniającej Uchwałę nr XXXVII/475/2022 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Toszek – w całości, 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, 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  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Elżbieta Żabicka-Łakomy**