



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 27 kwietnia 2021 r.

Poz. 2940

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.396.2021 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2021 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/373/2021 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 24 marca 2021 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 pkt 1 – pkt 6b ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 611 ze zm.), dalej jako „ustawa” w związku art. 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 24 marca 2021 r. Rada Miejska w Toszku przyjęła uchwałę Nr XXVI/373/2021 w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Toszek, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi *Formularz wniosku*.

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 25 marca 2021 r.

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 m² 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 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. Wymaga zaznaczenia, że użyty w treści art. 21 ust. 3 ustawy zwrot „w szczególności” wskazuje, że materia podlegająca uregulowaniu w uchwale rady gminy, nie została określona w sposób wyczerpujący, z tym, że wyszczególnione przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 ustawy kwestie rada gminy obowiązana jest uwzględnić w uchwale określającej zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy (por. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z dnia 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Pominięcie przez radę któregoś z obligatoryjnych elementów uchwały skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.

Organ nadzoru ponownie 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.*

Treść § 3 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, § 4 ust. 1 pkt 3, § 8 uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. regulacjach uchwały wskazała, co następuje:

3. 1. Lokale mieszkalne przeznaczone są dla osób pozostających w trudnej sytuacji mieszkaniowej i materialnej, które zamieszkują na terenie Gminy Toszek i spełniają następujące warunki:

3) osiągają średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o najem lokalu nie przekraczający:

- a) 120% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym;
- b) 100% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym;

2. W odniesieniu do każdej osoby niepełnosprawnej w rozumieniu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych - wysokość dochodu obliczonego na podstawie ust. 1 pkt 3 niniejszego paragrafu podwyższa się:

- 1) o 50% wartości najniższej emerytury - w przypadku posiadania orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności;
- 2) o 25% wartości najniższej emerytury - w przypadku posiadania orzeczenia o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności.

§ 4. 1. Prawo do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom pozostającym

w niedostatku na czas oznaczony, nieprzekraczający jednego roku. O najem socjalny lokalu z mieszkaniowego zasobu Gminy Toszek mogą ubiegać się osoby:

3) których średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o najem lokalu nie przekracza:

- a) 90% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym;
- b) 70% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.

§ 8. Wysokość czynszu dla lokali może zostać obniżona w przypadku, gdy średni miesięczny dochód w okresie 3 ostatnich miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku o obniżenie czynszu, przypadający na członka gospodarstwa domowego, nie przekracza:

- 1) 75% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym;
- 2) 55% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska nie uwzględniła prawidłowo dyspozycji wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy i nie określiła w uchwale wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu. Rada Miejska zatytułowała Rozdział 2 uchwały – *Warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniające oddanie w najem lokalu, wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca zastosowanie obniżek czynszu, warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy*, jednakże ani zawarte w tym rozdziale regulacje, ani też inne przepisy uchwały nie wskazują prawidłowo wysokości dochodu gospodarstwa domowego, o którym mowa w ww. art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. W treści § 3 ust. 1 pkt 3 i ust. 2, § 4 ust. 1 pkt 3, § 8 uchwały Rada Miejska odwołuje się do średniego miesięcznego dochodu na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie 3 miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku, zamiast do „dochodu gospodarstwa domowego”, jak wymaga tego ustawodawca w przepisie art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Konkludując, Rada Miejska w Toszku w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i najem socjalny lokalu oraz wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej stosowanie obniżek czynszu, co stanowi niewypełnienie upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy. Przedmiotowe niewypełnienie delegacji ustawowej należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały w całości.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości.

Treść § 12 ust. 1 i ust. 2 uchwały jest sprzeczna z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. regulacji § 12 ust. 1 i ust. 2 uchwały wskazała, co następuje:

1. Kontrolę społeczną nad trybem rozpatrywania wniosków o najem lokali sprawuje Społeczna Komisja Mieszkaniowa.

2. *Spółeczna Komisja Mieszkaniowa powoływana jest przez burmistrza zarządzeniem, ustalającym jej skład i sposób działania.*

Zgodnie z powołanym już wyżej przepisem art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy Rada w uchwale ma określić sposób poddawania kontroli społecznej „spraw trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali”. Kontrola powinna sprowadzać się do weryfikacji tego, czy w danym postępowaniu o przydział lokali mieszkalnych zostały zachowane wszystkie przewidziane uchwałą procedury, jak były one stosowane i czy były stosowane poprawnie. Ocenie w ramach kontroli społecznej będą zatem podlegały np. liczby złożonych wniosków, liczby wniosków rozpoznanych pozytywnie i negatywnie, dane liczbowe składające się ocenę punktową wniosków, skala ocen jaką w weryfikacji wniosków stosował podmiot weryfikujący, prawidłowość zliczenia punktacji itp.

W doktrynie powszechnie przyjmuje się, że kontrola jest instrumentem prawnym nie zawierającym cech władczego oddziaływania, wkraczania w działalność podmiotów kontrolowanych w celu korygowania tej działalności. Kontrolą jest ogół czynności zmierzających do ustalenia faktycznego stanu rzeczy, połączony z oceną stanu istniejącego, a więc zastanego. Polega ona na sprawdzaniu i ocenianiu określonej działalności lub jakiegoś stanu, zaś jej treścią jest:

- obserwowanie i rozpoznawanie danej działalności lub stanu,
- ocena tej działalności lub stanu prowadząca do stwierdzenia, że są one prawidłowe lub nieprawidłowe,
- diagnoza co do przyczyn ewentualnych nieprawidłowości,
- sformułowanie wniosków odnośnie do przeciwdziałania powstawaniu nieprawidłowości w przyszłości i wytycznych prowadzących do zmiany nieprawidłowego postępowania kontrolowanego podmiotu.

Kontrola jest pozbawiona władczej i wiążącej ingerencji, przez co nie ma możliwości bezpośredniego wpływu i uczestniczenia w procesie realizacji zadań przez podmiot kontrolowany.

Należy wskazać, że w celu wypełnienia dyspozycji zawartej w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, poddanie kontroli społecznej trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy musi mieć wymiar realny, gwarantujący możliwość faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w zakresie ww. kontroli. Scedowanie przez Radę Miejską na Burmistrza (tj. organ rozpatrujący wnioski i decydujący o przyznaniu lokalu) kompetencji do powoływania Komisji Mieszkaniowej, określenie jej składu i sposobu działania powoduje, że nie będzie zapewniona gwarancja faktycznego oddziaływania czynnika społecznego w przedmiotowej kontroli. Wskazana wyżej Komisja ma bowiem sprawować kontrolę społeczną właśnie nad organem wykonawczym gminy (tu: Burmistrzem) w zakresie spraw trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali. Biorąc powyższe pod uwagę, że organ wykonawczy gminy decyduje w całości o jej składzie osobowym i sposobie działania, nie może uznać, że stanowi to realną kontrolę społeczną, wskazaną w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy.

Należy wskazać, że przedmiotowa Komisja Mieszkaniowa nie powinna brać udziału w procesie przydziału lokali mieszkalnych wnioskodawcom, gdyż nie będzie to stanowić elementu kontroli społecznej. Z regulacji uchwały wynika, że społeczną kontrolę będzie sprawować Komisja Mieszkaniowa. Jednocześnie z treści uchwały wynika, że Komisja Mieszkaniowa uczestniczy w procesie rozpatrywania wniosków o najem lokali (§ 11 ust. 7 uchwały). Mając na uwadze, że to Burmistrz decyduje o składzie osobowym i sposobie działania ww. Komisji, nie można ustalić, jak będzie wyglądać społeczna kontrola wykonywana przez ww. Komisję.

Organ nadzoru zaznacza, iż wyeliminowanie z obrotu prawnego § 12 ust. 1 i ust. 2 uchwały spowoduje, że uchwała zostanie pozbawiona obligatoryjnego elementu z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, tj. społecznej kontroli nad załatwianiem wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i najem socjalny lokali.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Toszku nie wypełniła prawidłowo upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Dalej, należy wskazać, że przepisy § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 4 uchwały są sprzeczne z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku z art. 22, art. 23 ust. 1 - ust. 3 ustawy w związku art. 7 Konstytucji RP. Wskazana regulacja uchwały stanowi, że:

1. *Prawo do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom pozostającym w niedostatku na czas oznaczony, nieprzekraczający jednego roku. O najem socjalny lokalu z mieszkaniowego zasobu Gminy Toszek mogą ubiegać się osoby:*

1) *pełnoletnie, niebędące właścicielami lub współwłaścicielami innego lokalu, budynku mieszkalnego lub jego części położonego w tej samej lub pobliskiej miejscowości;*

2) *zamieszkujące w lokalach, w których na jedną uprawnioną osobę przypada mniej niż 5 m² powierzchni mieszkalnej.*

4. *Umowa najmu socjalnego lokalu mieszkalnego winna być zawarta na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy z możliwością jej przedłużenia na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji materialnej, o której mowa w ust. 1 pkt 3, pod warunkiem, że:*

1) *nie zalega z opłatami za lokal;*

2) *przestrzega zasad regulaminu domowego;*

3) *utrzymuje lokal w należytym stanie.*

Zdaniem organu nadzoru, powyższy § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 4 uchwały stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu art. 22 i art. 23 ust. 1 - ust. 3 ustawy, które odpowiednio stanowią, że:

Art. 22.

Umową najmu socjalnego lokalu jest umowa najmu lokalu nadającego się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

Art. 23.

1. *Umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony.*

2. *Umowa najmu socjalnego lokalu, z uwzględnieniem art. 14 ust. 1, może być zawarta z osobą, która nie ma tytułu prawnego do lokalu i której dochody gospodarstwa domowego nie przekraczają wysokości określonej w uchwale rady gminy podjętej na podstawie art. 21 ust. 1 2, z uwzględnieniem art. 21b.*

3. *Umowę najmu socjalnego lokalu można po upływie oznaczonego w niej czasu przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. W razie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego najemcy ponad wysokość określoną w uchwale rady gminy uzasadniająca zawarcie umowy najmu socjalnego lokalu od dnia ustania najmu do czasu opróżnienia takiego lokalu, stosuje się przepisy art. 18 ust. 1 i 2.*

Wobec powyższego, organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do modyfikowania przepisów ustawowych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Órodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W odniesieniu do regulacji § 4 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 oraz ust. 4 uchwały również należy podnieść, iż zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych – sprzeczne z prawem są regulacje dotyczące długości obowiązywania umowy najmu lokalu socjalnego. Przepisy ustawy w tym zakresie są precyzyjne i wskazują, iż umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony (art. 23 ust. 1 ustawy). Uregulowanie przyjęte przez Radę Miejską ww. kwestii wkracza w kompetencje organu wykonawczego, istotnie naruszając przepisy prawa ustrojowego, zwłaszcza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 lipca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 216/16, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi dotyczące zakazu modyfikowania (powtarzania) przepisów ustawowych należy analogicznie odnieść do § 11 ust. 5 uchwały, który stanowi modyfikację przepisu art. 21b ust. 6 ustawy.

Paragraf 16 ust. 1 – ust. 5 uchwały jest sprzeczny z art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b w związku art. 7 Konstytucji RP. Rada Miejska w ww. regulacji uchwały wskazała, że:

§ 16. 1. Zawarcie umowy najmu (z wyłączeniem umowy najmu socjalnego lokalu i zamiennego oraz zawieranej w związku ze zamianą lokalu), uzależnione jest od wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu, przysługujących wynajmującemu w dniu opróżnienia lokalu.

2. Kaucja winna stanowić 6-krotny miesięczny czynsz za dany lokal, obliczony według stawek obowiązujących w dniu zawarcia umowy najmu.

3. Najemcy znajdujący się w trudnej sytuacji materialnej mogą korzystać z ulg przez rozłożenie jej na raty miesięczne płatne w ciągu roku.

4. Burmistrz, po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej, podejmuje decyzję w sprawie, o której mowa w ustępie 3.

5. Od wpłacenia kaucji zwalnia się osoby:

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

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

3) pozbawione mieszkań w wyniku klęski żywiołowej.

W ocenie organu nadzoru, 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 osób uprawnionych do zwolnienia od wpłacenia kaucji. 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 wynajem lokalu.

Zawarcie umowy najmu lokalu może zaś być uzależnione od wpłacenia przez najemcę takiej kaucji (art. 6 ust. 1 ustawy). Przedmiotowe postanowienia może zawierać 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 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 niniejszej uchwały i zawieranie stosownych umów z podmiotami wynajmującymi lokale z mieszkaniowego zasobu gminy, ustawodawca powierzył wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi). W tym miejscu należy również podkreślić, że wójt (tu: Burmistrz) gospodarując mieniem gminy i zawierając umowę najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy a z drugiej strony najemca mogą, zgodnie z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 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). Jakikolwiek natomiast uregulowania w tym zakresie określone przez organ stanowiący, zdaniem organu nadzoru, wykraczają poza jego kompetencje.

Wymaga również podkreślenia, że w regulacji § 17 uchwały wskazano, co następuje: *W sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem obowiązują przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2019 r., poz. 1182 ze zmianami) oraz przepisy Kodeksu cywilnego.*

W ocenie organu nadzoru taka regulacja uchwały narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanego zapisu uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawa Kodeks cywilny. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ww. ustawami. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 17 uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów prawa miejscowego przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać prymatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe”.

Dodatkowo, należy wskazać, iż organ stanowiący gminy w załączniku do uchwały (formularz wniosku) uregulował następujące oświadczenie: *Oświadczam, że dane zawarte w niniejszym wniosku są zgodne z prawdą. Jestem świadomy/a odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych oświadczeń.*

Należy podkreślić, że z art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1444 ze zm.) wynika, iż - *Kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.*

Organ nadzoru wskazuje, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru oświadczenia - możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Przepisy art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 21 ust. 3 pkt 1 – pkt 6b ustawy nie przewidują takiej możliwości, zaś ustawowego upoważnienia dla Rady w tym zakresie nie można domniemywać (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 marca 2016 r., sygn. akt I SA/Kr 44/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Na marginesie należy wskazać, że ustawodawca w art. 21b ust. 5 ustawy wskazał, że: *Deklarację, o której mowa w ust. 1, oraz oświadczenia, o których mowa w ust. 1 i 4, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W deklaracji i oświadczeniach zamieszcza się klauzulę w brzmieniu: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia". Klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.* Natomiast przedmiotowy formularz wniosku stanowiący załącznik do uchwały nie stanowi deklaracji i oświadczenia, o których mowa w art. 21b ust. 1 i ust. 4 ustawy więc nie może regulować w swej treści ww. oświadczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XXVI/373/2021 Rady Miejskiej w Toszku z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Toszek, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, 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

Krzysztof Nowak