



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 2 maja 2023 r.

Poz. 2875

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 41/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 28 kwietnia 2023 r.

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały nr LXII/497/23 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 22 marca 2023 r. w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym zlokalizowanym w Aleksandrowie Kujawskim przy ul. gen. E. Zawackiej „ZO” wybudowanych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową „KZN-Toruński” Sp. z o.o.

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 22 marca 2023 r. Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego podjęła uchwałę nr LXII/497/23 w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym zlokalizowanym w Aleksandrowie Kujawskim przy ul. gen. E. Zawackiej „ZO” wybudowanych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową „KZN-Toruński” Sp. z o.o. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 29 marca 2023 r.

Zawiadomieniem z dnia 21 kwietnia 2023 r., znak: WNK.DW.IV.4131.18.2023 KJ organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały. W odpowiedzi na zawiadomienie Burmistrz Miasta Aleksandrów Kujawski w piśmie z dnia 25.04.2023 r., znak: B.033.15.2023 poinformował, że „(...) po zapoznaniu się z zarzutami zawartymi w uzasadnieniu, z uwagi na charakter zgłoszonych uwag celowym jest usunięcie z obrotu prawnego uchwały i w terminie późniejszym wywołanie nowej poprawionej uchwały”. Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

Jako podstawę prawną uchwały powołano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 8 ustawy z 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2021 r., poz. 2158 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o pomocy państwa”.

Stosownie do brzmienia art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy państwa „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”.

Z kolei w art. 8 ust. 2 cytowanej ustawy przewidziano kryteria, spośród których rada gminy dokonuje wyboru dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, przewidzianych w pkt 1 – pkt 13. Przy czym, zgodnie z art. 8 ust. 3 ww. ustawy „W uchwale, o której mowa w ust. 1, rada gminy może:

- 1) nadać części dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, o których mowa w ust. 2, charakter bezwzględnie obowiązujący;

2) określić inne dodatkowe kryteria pierwszeństwa oprócz kryteriów, o których mowa w ust. 2”.

Organ nadzoru stwierdza, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem organ stanowiący Miasta Aleksandrowa Kujawskiego jest obowiązany do formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z przepisu art. 8 ustawy o pomocy państwa, z drugiej zaś strony, że w treści uchwały nie mogą się znaleźć regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Jeżeli zatem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykracza poza kompetencje przyznane mu prawem lub poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji. Podejmując zatem uchwałę, prawodawca lokalny powinien uwzględnić kompetencje wynikające z art. 8 ustawy o pomocy państwa. Organ nadzoru zauważa, że niektóre postanowienia badanej uchwały nie wypełniają w całości delegacji ustawowej, jak również stanowią przekroczenie kompetencji.

Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego w § 3 ust. 1 uchwały postanowiła: „Ogłoszenie o naborze wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego zostanie opublikowane na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Aleksandrowie Kujawskim”. Z kolei w § 3 ust. 2 wskazano, że „Warunkiem ubiegania się o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego jest złożenie w wyznaczonym terminie wniosku o zawarcie umowy najmu”. Organ nadzoru podziela stanowisko Wojewody Śląskiego wyrażone w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 listopada 2022 r., znak: NP.II.4131.1.945.2022 (publ. LEX nr 3437590), zgodnie z którym „(...) okres przyjmowania wniosków oraz sposób i tryb składania wniosków – to materia będąca istotną częścią składową „zasad przeprowadzenia naboru wniosków”. Tym samym przykazanie jej do uregulowania Prezydentowi (...) w ogłoszeniu o naborze – w istocie jest równoznaczne ze sędowaniem obowiązku stanowienia w tym zakresie na inny organ. (...) Określając zasady przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań rada zobowiązana jest (...) do wyczerpującego określenia całego procesu przyjmowania wniosków - w tym (...) także kwestii okresu przyjmowania wniosków i trybu ich składania. Niedopuszczalne jest „podzielenie” zakresu przekazanego do uregulowania w uchwale pomiędzy Radę a Prezydenta (...) i jego realizacja w dwóch różnych aktach. Należy zauważyć, że gdyby ustawodawca przewidział możliwość uszczegóławiania zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań określonych uchwałą Rady w drodze zarządzenia Prezydenta o ogłoszeniu naboru, możliwość taką przewidziałby wprost w przepisach ustawy. Mając na uwadze treść przepisów ustawowych w tym zakresie należy stwierdzić brak podstaw do określania wspomnianych zasad w sposób ogólnikowy i niepełny, celem następczego uzupełnienia ich postanowieniami zawartymi w zarządzeniu organu wykonawczego gminy”.

Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z zasadą prawidłowej legislacji odnoszącą się do aktów prawa miejscowego, a wynikającą z § 119 ust. 1 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” będących załącznikiem do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 283), na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jeden akt prawa miejscowego, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Oznacza to przede wszystkim nakaz wyczerpującego, a nie fragmentarycznego, normowania sprawy objętej danym upoważnieniem, a jedno upoważnienie ma być podstawą do wydania jednego aktu wykonawczego – tak, aby jednego upoważnienia nie normować w więcej niż w jednym akcie prawnym (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 grudnia 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 628/14, publ. LEX nr 1644283).

W niniejszej sprawie organ nadzoru zauważa, że Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego, podejmując przedmiotową uchwałę nie wypełniła w pełni delegacji wynikającej z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy państwa, tj. nie uregulowała w sposób wyczerpujący zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu mieszkań.

Prawodawca lokalny w przepisie § 4 ust. 2 pkt 3 badanej uchwały wprowadził dodatkowe kryterium pierwszeństwa, tj. „W skład gospodarstwa domowego wchodzi osoba, która jest zameldowana bądź jest zatrudniona na terenie Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski (...)”. Organ nadzoru zauważa, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Wskazać należy, że pojęcie wspólnoty samorządowej zostało zdefiniowane w Konstytucji RP. Tworzy ją z mocy prawa ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego, w tym przypadku gminy. (art. 16 ust. 1). Mieszkańcem gminy jest każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania na terenie tej gminy, bez względu na status zameldowania. Jak wynika z przepisu art. 8 ust. 2 ustawy o pomocy państwa ustawodawca posługuje się pojęciem „miejsca zamieszkania”, w przypadku określenia dodatkowych kryteriów pierwszeństwa, a nie „zameldowania”. Wobec tego, w ocenie organu nadzoru, wprowadzenie przez Radę Miasta Aleksandrów dodatkowego kryterium pierwszeństwa w postaci zameldowania na terenie Gminy Miejskiej Aleksandrów Kujawski, stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego.

Prawodawca lokalny w § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały wprowadził kryterium pierwszeństwa, zgodnie z którym „W skład gospodarstwa domowego wchodzi dziecko najemcy do 18 roku życia w rozumieniu ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (...)”. Tymczasem zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych, ilekroć w ustawie jest mowa o dziecku – oznacza to dziecko własne, małżonka, przysposobione oraz dziecko, w sprawie którego toczy się postępowanie o przysposobienie lub dziecko znajdujące się pod opieką prawną. Z kolei ustawodawca w art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy państwa, wprowadził dodatkowe kryterium pierwszeństwa, o treści: „w gospodarstwie domowym jest co najmniej jedno dziecko”. Organ nadzoru zauważa, że przepisem tym dokonano modyfikacji art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy państwa oraz art. 3 ust. 4 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Niedopuszczalne jest bowiem działanie organu realizującego delegację ustawową, do zamieszczania w aktach prawa miejscowego regulacji zawierających powtórzenia bądź modyfikacje wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18 (publ. LEX nr 3097577) stwierdził, że „(...) z istoty aktu prawa miejscowego wynika (...) niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących norm ustawowych. Uznać zatem należy, że powtórzenie unormowania ustawowego w akcie prawa miejscowego - co do zasady - jest niedopuszczalne. Konsekwencją zaś dokonania takiego powtórzenia jest przyjęcie wystąpienia istotnego naruszenia prawa, co z kolei stanowić będzie podstawę do stwierdzenia nieważności przepisu prawa miejscowego. Zwrócić przy tym należy uwagę, że zgodnie z § 115 i § 137 w zw. z § 143 załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów (...) w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (...), w akcie prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w upoważnieniu ustawowym i nie powtarza się w tym akcie przepisów ustaw”. O zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego Naczelny Sąd Administracyjny wypowiadał się także między innymi w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92 (publ. LEX nr 10348), z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98 (publ. LEX nr 39509), z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt (publ. LEX nr 78046), z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02 (publ. LEX nr 166989).

Podkreślić należy, że Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego jako organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

Powyższe uwagi mają zastosowanie również do postanowień zawartych w przepisach § 5 i § 6 badanej uchwały. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 8 ustawy o pomocy państwa zawiera upoważnienie do określenia ogólnych zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lub podnajmu, maksymalnej wysokości miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji (katalog zamknięty) oraz dodatkowych kryteriów pierwszeństwa. Z powyższego przepisu nie wynika, aby prawodawca lokalny był uprawniony do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale „Komisji ds. przydziału mieszkań” (§ 5) oraz „Partycypacji” (§ 6).

Niezależnie od powyższego, postanowienia § 7 badanej uchwały stanowią również modyfikację przepisu art. 30 ust. 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, do czego jak wyżej wskazano Rada Miejska Aleksandrowa Kujawskiego nie jest uprawniona.

Mocą § 8 badanej uchwały postanowiono: „Wypełniając dyspozycję 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 ustala się, że maksymalna wysokość kaucji zabezpieczającej umowę najmu lokalu, którą zobowiązany będzie wnieść najemca, przy podpisaniu umowy najmu, wynosi 3 - krotność miesięcznego czynszu za dany lokal, w dniu jej podpisania”. W ocenie organu nadzoru, prawodawca lokalny podjął próbę realizacji delegacji ustawowej wynikającej z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy państwa, tj. określenia maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji zabezpieczającej. Tymczasem, jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 18 lipca 2022 r., sygn. akt III SA/Gl 42/22 (publ. LEX nr 3413244) „(...) art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy państwa stanowi, że rada gminy określa maksymalną wysokość miesięcznego dochodu gospodarstwa domowego lub obowiązkowej kaucji, o których mowa w art. 7 pkt 2. Oznacza to, że obowiązkiem rady gminy jest określenie przynajmniej jednej z tych dwóch wartości w sposób precyzyjny. 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”. Wobec powyższego, organ nadzoru zauważa, że przyjęta w przepisie § 6 uchwały

konstrukcja nie określa maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji zabezpieczającej, a jedynie sposób jej obliczenia, co powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały. Tym samym prawodawca lokalny nie wypełnił w sposób prawidłowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy państwa.

Stosownie do brzmienia art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. (...)”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego" naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Badana uchwała, poza wskazanymi wyżej innymi wadami, nie określa w sposób prawidłowy obowiązkowej maksymalnej wysokości kaucji zabezpieczającej umowę najmu. Brak zatem uregulowania powyższych kwestii w treści uchwały, oznacza, że uchwała nr LXII/497/23 Rady Miejskiej Aleksandrowa pozbawiona jest elementów obligatoryjnych.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały nr LXII/497/23 Rady Miejskiej Aleksandrowa Kujawskiego z 22 marca 2023 r. w sprawie kryteriów i zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku mieszkalnym wielorodzinnym zlokalizowanym w Aleksandrowie Kujawskim przy ul. gen. E. Zawackiej „ZO” wybudowanych w ramach inwestycji realizowanej przez Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową „KZN-Toruński” Sp. z o.o. należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy ul. Jana Kazimierza 5, 85-035 Bydgoszcz, za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, Delegatura we Włocławku Wydział Nadzoru i Kontroli, ul. Brzeska 8, 87-800 Włocławek, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz