



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2026 r.

Poz. 154

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.736.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 grudnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIV/252/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej w Zabrzu przez SIM Śląsk sp. z o. o. z siedzibą w Chorzowie, w tym określenia dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz zasad przeprowadzania oceny punktowej dla tych kryteriów, maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu, dla mieszkań budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat, w całości, 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 (Dz. U. z 2024 r. poz. 506), dalej jako „ustawa” w związku z art. 2 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 24 listopada 2025 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XXIV/252/25 w sprawie przyjęcia zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej w Zabrzu przez SIM Śląsk sp. z o. o. z siedzibą w Chorzowie, w tym określenia dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz zasad przeprowadzania oceny punktowej dla tych kryteriów, maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu, dla mieszkań budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat, dalej jako „uchwała”. Powyższe zasady przeprowadzenia naboru wniosków zostały określone w załączniku do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z 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. Niewypełnienie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością całej uchwały.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 4 załącznika do uchwały nie wypełnia upoważnienia ustawowego w zakresie określenia maksymalnej wysokości kaucji zabezpieczającej umowę najmu, co stanowi istotne naruszenie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. regulacji załącznika do uchwały wskazała, co następuje: *Maksymalna wysokość obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu stanowi 12-krotność miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.*

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 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 lit. b załącznika do uchwały Rada wprost wskazała, iż: *Do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego konieczne jest uprzednie: wpłacenie kaucji zabezpieczającej umowę najmu, o której mowa w § 4.* 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, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), 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.*

W ocenie organu nadzoru przyjęty w § 4 załącznika do uchwały sposób obliczenia wysokości kaucji zabezpieczającej umowę najmu narusza również 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. Ponownie należy zaznaczyć, że przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w jej treści postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (art. 7 Konstytucji RP), tak aby precyzyjnie i kompleksowo realizowały one delegację ustawową, a regulacje zawarte w takiej uchwale powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Kwestionowane unormowanie nie spełnia ww. wymogów, a zatem narusza art. 2 Konstytucji RP, a w szczególności wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Zabrze w przedmiotowej uchwale nie uregulowała prawidłowo maksymalnej wysokości kaucji zabezpieczającej umowę najmu, co stanowi naruszenie art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Przedmiotowe naruszenie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, które stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 XXIV/252/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie przyjęcia zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu lokali mieszkalnych w ramach inwestycji realizowanej w Zabrzu przez SIM Śląsk sp. z o. o. z siedzibą w Chorzowie, w tym określenia dodatkowych kryteriów pierwszeństwa oraz zasad przeprowadzania oceny punktowej dla tych kryteriów, maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu, dla mieszkań budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat, 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, 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