

UCHWAŁA NR LXXV/1573/24
RADY MIASTA KATOWICE

z dnia 21 marca 2024 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargi Wojewody Śląskiego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 z późn. zm.)

Rada Miasta Katowice
uchwała:

§ 1. Przekazać do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach skargę Wojewody Śląskiego z dnia 8 lutego 2024 r. na uchwałę Nr XVI/395/20 Rady Miasta Katowice z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia "Zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji dla mieszkań w ramach programu "Mieszkanie Plus" w Katowicach".

§ 2. Argumenty prawne i faktyczne decydujące o zajęтым stanowisku zawiera uzasadnienie do niniejszej uchwały.

§ 3. Wykonanie uchwały powierzyć Prezydentowi Miasta Katowice.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Katowice

Maciej Biskupski

Uzasadnienie

Pismem z dnia 8 lutego 2024 r. (wpływ do Urzędu Miasta Katowice drogą elektroniczną dnia 8 lutego 2024 r.) Wojewoda Śląski (dalej zwany Skarżącym) zaskarżył uchwałę Nr XVI/395/20 Rady Miasta Katowice z dnia 13 lutego 2020 r. w sprawie przyjęcia „Zasad przeprowadzenia naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, w tym określenia kryteriów pierwszeństwa, zasad przeprowadzania oceny punktowej oraz wysokości obowiązkowej kaucji dla mieszkań w ramach programu "Mieszkanie Plus" w Katowicach” (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2020 r. poz. 1537) (dalej: uchwała) domagając się stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości, jako sprzecznej z art. 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (t. j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1540, z późn. zm.), w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały), Rada gminy określa w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego:

1) zasady przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu, o którym mowa w art. 11 ust. 1, w tym kryteria pierwszeństwa i zasady przeprowadzania oceny punktowej, o której mowa w art. 11 ust. 2;

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości jest niezgodna z prawem. Podkreślił, 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. Skarżący wskazał również, iż z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz.

Z treści wyżej cytowanych przepisów ustawy wynika, że uchwała podejmowana przez radę gminy na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy winna kompleksowo i szczegółowo regulować wskazane w powyższym upoważnieniu ustawowym kwestie, w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb danej społeczności lokalnej. Mając na uwadze, że przywołane wyliczenie jest katalogiem zamkniętym, rada gminy powinna zawrzeć w przedmiotowej uchwale obligatoryjnie oba ze wskazanych w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy elementów. Natomiast, w ocenie Skarżącego, treść § 4 załącznika do uchwały nie wypełnia prawidłowo delegacji wynikającej z przepisu art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Ustawodawca pozostawił do wyboru Rady, czy określi maksymalną wysokość jednego wybranego ze wskazanych tam czynników, czy też obu tych czynników. Rada zdecydowała się określić maksymalną wysokość obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu. Uczyniła to poprzez odniesienie się do wysokości miesięcznego czynszu najmu danego lokalu, obliczonej według stawki czynszu najmu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu. Organ nadzoru wskazał, że w dniu składania wniosku o zawarcie umowy najmu lub podnajmu mieszkania nie jest znana wysokość jego miesięcznego czynszu. Zawarcie tej umowy i ustalenie stawki czynszu jest bowiem elementem następującym po złożeniu wniosku oraz przeprowadzeniu przez Gminę naboru wniosków. Zatem przyjęta w § 4 załącznika do uchwały konstrukcja de facto nie określa maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji zabezpieczającej, a jedynie sposób jej obliczenia odnoszący się do wysokości stawki czynszu nieznaney zarówno w dniu podejmowania uchwały jak i w dniu składania wniosku o zawarcie umowy najmu mieszkania, co tym samym powoduje niejasność i nieprecyzyjność uchwały. Tym samym Skarżący stwierdza, iż regulację tę należy uznać za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, a Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Powyższe niewypełnienie delegacji ustawowej, zdaniem skarżącego, stanowi istotne naruszenie prawa, co przesądza o obowiązku wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Odnosząc się do zakwestionowanej przez Wojewodę Śląskiego regulacji uchwały stwierdzić należy co następuje.

Rada Miasta Katowice w §4 załącznika do Uchwały wskazała, iż „*Wysokość obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu ustala się maksymalnie do 6 – krotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu*”. Regulacja ta nie zawiera kwotowo określonej wysokości maksymalnej kaucji, ale obowiązku takiego nie narzuca ustawa, która wymaga określenia „*maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji*”. W postanowieniu tym Rada zawarła jasne kryterium stanowiące o maksymalnej kaucji, które zawiera odniesienie do konkretnej maksymalnej wartości. Odniesienie do krotności czynszu najmu nie jest zatem niedopuszczalne. Wskazany jest bowiem maksymalny pułap kaucji, którego przekroczenie nie będzie możliwe - a to było intencją ustawodawcy. Biorąc jednak pod uwagę możliwość, że Sąd podzieli argumentację Wojewody co do wadliwości przyjętego rozwiązania Miasto wskazuje, iż Rada Miasta Katowice planuje w najbliższym czasie nowelizację uchwały, w wyniku której zapis odnoszący się do maksymalnej wysokości obowiązkowej kaucji otrzyma następujące brzmienie:

„Maksymalna wysokość obowiązkowej kaucji zabezpieczającej umowę najmu nie przekroczy 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej zgodnie z art. 9 ust. 8 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)”.

Miasto nie może się zgodzić ze stanowiskiem strony skarżącej, jakoby przyjęta regulacja dotycząca kaucji uzasadniała stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości. Uchwała bez tegoż zapisu może i powinna pozostać w porządku prawnym. Skarżący wymienił w skardze enumeratywnie i zakwestionował tylko zapis § 4 załącznika do uchwały. Organ nadzoru w żaden sposób nie uzasadnił, iż zaistniałe naruszenie winno pociągać za sobą nieważność całej uchwały. W treści skargi nie podważył zasad przeprowadzenia naboru wniosków, przyjętych kryteriów pierwszeństwa czy zasad oceny punktowej.

Co istotne, stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały z mocą *ex tunc* wywoła znaczące i poważne konsekwencje społeczne. Zaskarżona uchwała została przyjęta w celu umożliwienia najemcom nowych mieszkań utworzonych we współpracy z inwestorem skorzystania z dopłat do czynszu, stanowiącego formę bezzwrotnego wsparcia ze środków budżetu państwa, realizowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego. W ramach inwestycji „Mieszkanie Plus” zrealizowanej w 2021 r. przy ul. Gospodarczej w Katowicach wybudowano trzy budynki mieszkalne wielorodzinne, w których znajduje się łącznie 513 lokali mieszkalnych. W oparciu o postanowienia uchwały przeprowadzono nabór wniosków o zawarcie umowy najmu oraz wyłoniono najemców powstałych mieszkań. W dalszej kolejności Miasto złożyło do Banku Gospodarstwa Krajowego wniosek o dopłaty do czynszu oraz finalnie zawarło z tym bankiem umowę w sprawie stosowania dopłat. Dopłaty wypłacane są najemcom od października 2021 r. Wyeliminowanie z obrotu prawnego zaskarżonej uchwały po upływie 4 lat od jej wejścia w życie spowoduje znaczące konsekwencje finansowe, prawne i społeczne wpływające negatywnie na sytuację życiową najemców już wyłonionych.

Wyrokiem sygn. akt III SA/GI 42/22 z dnia 18 lipca 2022 r. tut. Wojewódzki Sąd Administracyjny, w sprawie ze skargi Wojewody Śląskiego na uchwałę Rady Miasta Chorzów z dnia 28 maja 2020 r. nr XXIII/380/20 w przedmiocie zasad przeprowadzania naboru wniosków o zawarcie umowy najmu dla mieszkań budowanych z wykorzystaniem finansowania zwrotnego i wsparcia z Funduszu Dopłat – oddalił skargę organu nadzoru w zakresie żądania stwierdzenia nieważności uchwały w całości. W uzasadnieniu ww. wyroku Sąd stwierdził: „*Nie bez znaczenia pozostaje jednak i ta okoliczność, na którą wskazywało miasto w odpowiedzi na skargę, że zaskarżona uchwała miała na celu umożliwić nowym najemcom mieszkań utworzonych we współpracy z inwestorem skorzystania z dopłat do czynszu stanowiącego formę bezzwrotnego wsparcia ze środków budżetu państwa. W oparciu o tę uchwałę przeprowadzono już nabór wniosków oraz wyłoniono najemców. Stwierdzenie obecnie nieważności całej uchwały spowodowałoby trudne do odwrócenia konsekwencje, w tym również dla najemców już wyłonionych*”.

Na marginesie wskazać należy także, iż w mieście Katowice trwa budowa kolejnej inwestycji mieszkaniowej realizowanej w ramach programu „Mieszkanie Plus”, w ramach której powstaną nowe 523 lokale mieszkalne na wynajem. Nabór wniosków osób zainteresowanych ich wynajmem tak, jak przy tożsamej inwestycji wspomnianej powyżej, przeprowadzało będzie Miasto w oparciu o uregulowania zawarte w uchwale.

Mając na względzie przedstawioną powyżej argumentację oraz zadeklarowaną wolę Miasta unormowania kwestii kaucji w sposób nie budzący wątpliwości, żądanie stwierdzenia nieważności uchwały w całości pozostaje nieuzasadnione.

Jednocześnie informuję, że skarga i odpowiedź na skargę zostały przekazane do elektronicznej skrzynki podawczej sądu w dniu 6 marca 2024 r.