



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 26 maja 2014 r.

Poz. 2946

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.172.2014 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 maja 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVI/983/2014 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 7 kwietnia 2014r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Czeladź na lata 2014-2018, jako niezgodnej z art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 150 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Czeladzi przyjęła wieloletni program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Czeladź na lata 2014-2018, stanowiący załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 17 kwietnia 2013 r.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.) do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Realizując powyższe zadanie gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy gminy (art. 20 ust. 1 ustawy), co z kolei skutkuje obowiązkiem uchwalania przez radę gminy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być uchwalany co najmniej na pięć lat i zawierać w szczególności:

1. prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
2. analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
3. planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
4. zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
5. sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
6. źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;

7. wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;

8. opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:

- a) niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
- b) planowaną sprzedaż lokali.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowy program zawiera uchybienia dotyczące realizacji art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy regulującego wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne. Regulacja zawarta w tabeli nr 22 załącznika do uchwały w zakresie prognozy wydatków w poszczególnych latach dot. kosztów inwestycji, modernizacji, remontów kapitałnych, prac rozbiórkowych (ZBK) – dotacje z budżetu miasta, nie wypełnia ww. delegacji ustawowej. Przepis art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy wymaga bowiem określenia wydatków w kolejnych latach z podziałem na poszczególne koszty, a zatem w ocenie organu nadzoru niezbędne jest wyszczególnienie kwot wydatków na cele wymienione w ustawie.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem organu nadzoru, nieprawidłowe unormowanie w powyższym zakresie pozbawia uchwałę jej elementów obligatoryjnych, co stanowi istotne naruszenie prawa uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, iż Rada Gminy nie jest upoważniona do określenia maksymalnej wysokości stawki bazowej czynszu oraz określenia jej wzrostu (rozdział IV, podrozdział zasady ustalania czynszów oraz warunki obniżania czynszów, pkt 5 – 7 programu, stanowiącego załącznik do uchwały). Tym samym, Rada ustanawiając powyższe regulacje wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego. Równocześnie wskazania wymaga, iż przepis przedmiotowej uchwały dot. wzrostu stawki bazowej czynszu nie częściej niż jeden raz w roku zawarty w rozdziale IV, podrozdziale zasady ustalania czynszów oraz warunki obniżania czynszów, pkt 8 programu, stanowiącego załącznik do uchwały, stanowi modyfikację art. 9 ust. 1 b ustawy.

Przypomnienia wymaga, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego.

Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykroczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale i naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Stąd też - stosownie także do konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa - akty prawa miejscowego nie powinny w żaden sposób regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej (nawet, jeśli taka regulacja stanowiłaby jedynie powtórzenie obowiązującego przepisu). 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. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28.02.2003 r., I SA/LU 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 29.09.2010 r., sygn. akt II SA/SZ 424/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

Z powyższych powodów tego rodzaju wady legislacyjne są traktowane w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych, jako przypadki istotnego naruszenia prawa (*por. wyrok NSA z 30.09.2009 r., II OSK 1077/09, wyrok WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 14.07.2011 r., sygn. akt II SA WR 300/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>*).

Jednocześnie zastrzeżenia organu nadzoru budzi regulacja przedmiotowej uchwały dot. określenia wysokości bonifikaty przy sprzedaży lokali mieszkalnych oraz procedury zawierania umów (rozdział III, podrozdział planowana sprzedaż lokali programu, stanowiącego załącznik do uchwały) jako wykraczająca poza delegację ustawową oraz stanowiąca powtórzenie tego, co zostało już zawarte w obowiązujących przepisach.

Ponadto, w ocenie organu nadzoru Rada określając w rozdziale IV, podrozdziale zasady ustalania czynszów oraz warunki obniżania czynszów, pkt 33 – 38 programu, stanowiącego załącznik do uchwały, procedury stosowania obniżek czynszu, wykroczyła poza delegację ustawową. Takie działanie Rady Miejskiej w Czeladzi należy uznać za naruszające art. 7 Konstytucji RP.

Pokreślenia wymaga, iż charakter normatywny uchwały przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku z dnia z 26 maja 1992 r. Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla w tezie pierwszej, że *"rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego (...) winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji (...), a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej"* (sygn. akt SA/Wr 310/92, publ. "Wspólnota" 1993, nr 2, s. 21). Zarówno zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, o których mowa w normie kompetencyjnej, wyznaczają pewien obszar, w ramach którego Rada może je swobodnie kształtować. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności. Rada ma obowiązek ściśle się trzymać ram wyznaczonych zarówno przez ustawę, jak i naturę materii, którą w ramach danego upoważnienia ustawowego reguluje. Tak wyznaczone granice powodują, że w ramach powyższego upoważnienia ustawowego nie można, jako warunków obniżania czynszu potraktować regulacji wprowadzonych w rozdziale IV, podrozdziale zasady ustalania czynszów oraz warunki obniżania czynszów, pkt 33 – 38 programu. W ocenie organu nadzoru nie znajdują one uzasadnienia w przywołanym w podstawie prawnej uchwały przepisie.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyzanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zauważyć należy, iż Gmina skorzystała z przysługującego jej prawa i złożyła wyjaśnienia do zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego, jednakże organ nadzoru nie podziela argumentacji przedstawionej przez Gminę. Przepis art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy wymaga bowiem określenia wydatków w kolejnych latach z podziałem na poszczególne koszty, stąd też w ocenie organu nadzoru wymagane jest, by wszystkie koszty remontów, modernizacji oraz wydatki inwestycyjne zostały określone w programie w sposób wyraźny i precyzyjny. Nawet w przypadku, gdy gmina powyższych wydatków, w okresie obowiązywania programu, nie przewiduje, to prawidłowo wypełniając delegację wynikającą z przepisu art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, Rada powinna informację o tym fakcie zamieścić w przedmiotowym programie w sposób nie budzący wątpliwości. Tymczasem z przedmiotowego programu, stanowiącego załącznik do uchwały, nie wynika jednoznacznie, iż Gmina nie przewiduje wydatków inwestycyjnych. W tabeli nr 22 programu, przewidującej prognozę wydatków na utrzymanie i zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2014-2018, w pkt 5 określono bowiem łączne koszty inwestycji, modernizacji, remontów kapitałnych, prac rozbiórkowych (ZBK). A zatem z literalnego brzmienia wynika, iż inwestycje zostały zaplanowane na lata 2014-18, jednakże w sposób nieprawidłowy zostały określone łącznie z innymi wydatkami, tj. kosztami

modernizacji i remontów, wbrew dyspozycji zawartej w art. 21 ust. 2 pkt 7 ustawy, która wymaga ich podziału. W tej sytuacji, regulacja zawarta w innej części programu, na którą powołuje się Gmina tj. m.in. dot. Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Czeladź na lata 2013-2021, czy też ogólnie panującej sytuacji ekonomicznej powodującej konieczność ograniczenia planowanych zadań, nie może zostać uznana za prawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej. Organ nadzoru, nie uwzględnił również wyjaśnień Gminy w pozostałym zakresie, stojąc na stanowisku, iż Rada gminy formułując postanowienia uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego nie tylko nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ale także naruszać innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, iż uchwała Nr LXVI/983/2014 Rady Miejskiej w Czeladzi z dnia 7 kwietnia 2014r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Czeladź na lata 2014-2018, z uwagi na wyżej wskazane nieprawidłowości, a w szczególności niewyczerpanie delegacji ustawowej, wkroczenie w kompetencję organu wykonawczego została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, co zgodnie z treścią art. 91 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do orzeczenia o jej nieważności w całości.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miejska w Czeladzi
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a