



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 9 lutego 2017 r.

Poz. 598



Wojewoda Lubelski

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN- II.4131.49.2017
Wojewody Lubelskiego

z dnia 7 lutego 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXXII/305/16 Rady Miasta Puławy z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu oddłużeniowego dla lokatorów i osób zajmujących bez tytułu prawnego lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy Miasto Puławy, w części obejmującej § 3 ust. 2, § 4, § 6 pkt 2 w zakresie słów „lub umożliwienia odpracowania zaległości głównej” oraz § 12 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/305/16 Rady Miasta Puławy z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu oddłużeniowego dla lokatorów i osób zajmujących bez tytułu prawnego lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy Miasto Puławy, w części obejmującej § 3 ust. 2, § 4, § 6 pkt 2 w zakresie słów „lub umożliwienia odpracowania zaległości głównej” oraz § 12 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXII/305/16 została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 stycznia 2016 r.

Powołując w podstawie prawnej uchwały art. 59 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.) Rada Miasta Puławy przyjęła Program oddłużeniowy dla lokatorów i osób zajmujących bez tytułu prawnego lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy Miasto Puławy w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

W myśl powołanego art. 59 ustawy o finansach publicznych, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, mogą być umarzane albo ich spłata może być odraczana lub rozkładana na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 4 (ust. 1). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg (ust. 2). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o stosowaniu z urzędu ulg, o których mowa w ust. 1, w przypadku wystąpienia okoliczności wymienionych w art. 56 ust. 1 (ust. 3).

W § 3 ust. 2 Programu jako jedną z form pomocy Rada przewidziała *możliwość odpracowania w okresie 3 lat od dnia podpisania porozumienia zaległości głównej lub jej części, po którym nastąpi umorzenie należnych odsetek proporcjonalnie do wysokości odpracowanej kwoty zaległości głównej, przy jednoczesnym spełnieniu warunku terminowego wnoszenia bieżących opłat, w okresie 3 lat od dnia podpisania porozumienia, przy czym dopuszcza się trzykrotną zwłokę w opłatach.*

Natomiast zgodnie z § 4 Programu *odpracowanie, o którym mowa w § 3 ust. 2 będzie polegać na wykonywaniu przez dłużnika świadczeń innego rodzaju niż płatności pieniężne zastępczo w zamian za zaległości w opłatach z tytułu korzystania z lokalu mieszkalnego (ust. 1). Przedmiotem świadczeń mogą być wyłącznie prace porządkowe, drobne prace remontowo - konserwacyjne oraz pomocnicze prace administracyjne i usługowe świadczone na rzecz Gminy, które nie są realizowane w ramach zawartych przez Gminę umów z innymi podmiotami (ust. 2). Wartość stawki godzinowej za wykonywanie przez dłużnika świadczeń, o których mowa w ust.2 ustala się w wysokości 1/170 minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia (ust 3).*

W § 6 pkt 2 Programu Rada postanowiła, że do programu mogą przystąpić dłużnicy, którzy podpiszą porozumienie w sprawie przystąpienia do Programu w przedmiocie umorzenia zadłużenia *lub umożliwienia odpracowania zaległości głównej.*

Przyjęte przez Radę Miasta regulacje w zakresie, w jakim jako jedną z form pomocy przewidują odpracowanie należności, wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego przyznanego Radzie w art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie tego upoważnienia Rada jest władna określić szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o finansach publicznych dopuszczalne formy ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom podległym, obejmują wyłącznie ich umarzenie, bądź odraczanie lub rozkładanie na raty ich spłaty.

Odpracowanie zaległości nie stanowi żadnej z ustawowych form ulg, bowiem nie jest ani umarzeniem należności (w całości, w części), ani odroczeniem jej spłaty, ani rozłożeniem jej na raty, lecz stanowi o możliwości zmiany rodzaju spełnienia świadczenia z pieniężnego na świadczenie innego rodzaju. Tym samym zapisy uchwały stanowią przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 59 ust. 2 ustawy. Stanowią bowiem w istocie o „zmianie” stosunku zobowiązaniowego, który może być przedmiotem wyłącznie umowy cywilnoprawnej, bowiem na wniosek dłużnika - w drodze umowy z wierzycielem - może dojść do zmiany spełnienia świadczenia z należności pieniężnej na świadczenie innego rodzaju niż płatności pieniężne.

Zmiana świadczenia z pieniężnego na świadczenie określonych prac nie jest formą umorzenia należności, bowiem dłużnik nie zostaje zwolniony w całości lub w części ze świadczenia należności, lecz to świadczenie ma zostać spełnione w innej formie. Wygaśnięcie zobowiązania następuje na skutek spełnienia innego świadczenia.

W § 3 ust. 2 Programu Rada wskazała, że jedną z form pomocy stanowi możliwość odpracowania zaległości. Dopiero konsekwencją tego odpracowania miałyby być umorzenie należnych od odpracowanej kwoty odsetek. Stąd też faktyczną formą zastosowanej pomocy, jak wskazano powyżej i jak to wynika z brzmienia kwestionowanych regulacji, jest zamiana zaległości w formie pieniężnej na świadczenie innego rodzaju. Umorzenie odsetek, pomimo iż mogłoby zostać uznane za dopuszczalną formę ulgi stanowi jedynie konsekwencję odpracowania zaległości.

Tym bardziej zmiana rodzaju spełnienia świadczenia nie jest równoznaczna z zastosowaniem ulgi w formie odroczenia jego spłaty, czy rozłożenia go na raty.

Należy przy tym zauważyć, że instytucje świadczenia w miejsce wykonania, a także zmiany stosunku zobowiązaniowego zostały uregulowane przez przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r., poz. 380, ze zm.) – por. art. 453 i art. 506 § 1 tej ustawy. Przepisy te nie stanowią jednakże podstawy do wprowadzenia kwestionowanych regulacji w uchwale wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach

i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego.

Podejmując akty prawa miejscowego na podstawie ustawowego upoważnienia, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii.

Ustanowienie w uchwale podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych regulacji, która może być wyłącznie postanowieniem umowy cywilnoprawnej między wierzycielem a dłużnikiem, stanowi przekroczenie kompetencji wynikających z tego przepisu prawa i stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady działania w granicach i na podstawie prawa.

Powyższa argumentacja uzasadnia także zakwestionowanie postanowień uchwały pozostających w ścisłym powiązaniu z § 3 ust. 2 Programu, tj. § 4 i § 6 pkt 2 w zakresie słów: „lub umożliwienia odpracowania zaległości głównej”.

W § 12 Programu Rada Miasta postanowiła, że *na wniosek osoby, która utraciła tytuł prawny do lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy Miasto Puławy, a która przystąpiła do Programu i wywiązała się z zawartego porozumienia w części dotyczącej spłaty zaległości głównej, zostanie ponownie zawarta umowa najmu zajmowanego bezumownie lokalu mieszkalnego, z zastrzeżeniem ust. 2. (ust. 1). Ponowne zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego wymaga spełnienia kryterium dochodowego, o którym mowa w § 2 załącznika nr 2 do uchwały Nr XLII/376/06 Rady Miasta Puławy z dnia 26.01.2006 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Miasto Puławy (ust. 2).*

W świetle utrwalonego orzecznictwa sądowno-administracyjnego uchwały organów samorządu terytorialnego muszą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Uchwała rady gminy, jako akt prawa miejscowego, może normować jedynie te sprawy, które zostały jej przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym.

Akt prawa miejscowego nie może wykraczać poza zakres spraw określonych w upoważnieniu, nawet wtedy, gdyby służyło to wykonaniu ustawy i było uzasadnione względami słuszności, celowości gospodarczej czy społecznej. Przepis udzielający kompetencji prawodawczej podlega wykładni dosłownej, a zatem nie może być interpretowany w żadnym razie rozszerzająco. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia, stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego. Rada Miasta musi treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego jej upoważnienia i przysługujących kompetencji, wynikających z jej zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (por. wyrok NSA z 26 maja 1992 r., SA/Wr 310/92 „Wspólnota” 1993, Nr 2, s. 21, wyrok NSA z 16 grudnia 1996 r., SA/Kr 1377/96 „Wokanda” 1997, Nr 7, s. 39).

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę Miasta regulacja § 12 Programu określająca warunki zawarcia umowy najmu z osobą, która wywiązała się z zawartego porozumienia wykracza poza granice upoważnienia wynikającego z art. 59 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. W myśl art. tego przepisu Rada w podejmowanej uchwale winna określić wyłącznie szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazać organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg. Wprowadzenie w uchwale innych, dodatkowych regulacji stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Puławy Nr XXXII/305/2016, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

Przewodniczący Rady Miasta Puławy

Prezydent Miasta Puławy