



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 13 marca 2023 r.

Poz. 2357

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.156.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 10 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

twierdzam nieważność

zarządzenia Nr 13/2023 Wójta Gminy Lelów z dnia 1 lutego 2023 r. w sprawie ustalenia stawek bazowych czynszu najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lelów, w całości, jako sprzecznego z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 i 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

W dniu 1 lutego 2023 r. Wójt Gminy Lelów wydał zarządzenie Nr 13/2023 w sprawie ustalenia stawek bazowych czynszu najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Lelów.

Zarządzenie zostało doręczone Wojewodzie Śląskiemu w dniu 8 lutego 2023 r. w odpowiedzi na pismo Nr NPII.4100.29.2023 z dnia 7 lutego 2023 r. 2022 r., w którym organ nadzoru zwrócił się o przekazanie zarządzenia. W toku badania legalności przedmiotowego zarządzenia organ nadzoru uznał, iż jest ono w całości niezgodne z prawem.

W podstawie prawnej zarządzenia wskazano przepis art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym a także art. 7 ust. 1 i art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 172 z późn. zm.) oraz rozdział 4 ust. 1 Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lelów na lata 2022-2027, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LIII/365/2022 Rady Gminy Lelów z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lelów na lata 2022-2027 (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2022 r. poz. 8243).

W myśl art. 8 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego kompetencje do ustalania czynszu w zasobach samorządowych posiada organ wykonawczy danej jednostki. Zatem w gminie czynności tych dokonuje wójt – zgodnie z zasadami polityki czynszowej oraz warunkami obniżania czynszu, zawartymi w wieloletnim (minimum pięcioletnim) programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (art. 21 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy). W Rozdziale 4 ust. 1 zatytułowanym *Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu* załącznika do uchwały Nr LIII/365/2022 Rady Gminy Lelów z dnia 1 grudnia 2022 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Lelów na lata 2022-2027 wskazano, iż *Wysokość czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy ustala Wójt Gminy Lelów w drodze zarządzenia uwzględniając postanowienia niniejszego Programu*.

Wskazane normy prawne nie mogą stanowić samodzielnej prawnej podstawy do wydania przepisów powszechnie obowiązujących na terenie gminy. Zarówno orzecznictwo NSA, jak i doktryna wyrażają pogląd,

że warunkiem uznania danego aktu za akt prawa miejscowego jest spełnienie niezbędnych przesłanek wymaganych dla tych przepisów. Cechą takich aktów jest ich powszechność, a także generalny i abstrakcyjny charakter. Natomiast powyższe zarządzenie takich cech nie posiada. Nie rozstrzyga ono bezpośrednio o prawach i obowiązkach podmiotów, tworzących wspólnotę samorządową, lecz jest aktem prawnym konkretyzującym sposoby działania gminy, zmierzające do osiągnięcia celów ustawowych. Z tego względu powyższe zarządzenie jest aktem kierownictwa wewnętrznego, skierowanym do jednostek funkcjonujących w strukturze organizacyjnej, w której akt został wydany.

Stanowisko organu nadzoru jest w tym względzie zbieżne z orzecznictwem sadowoadministracyjnym. Należy tu przywołać wyrok SN z 4 stycznia 2012 r., sygn. akt III CNP 23/11 150, w którym określono skutki nieprawidłowego określenia stawek czynszu dla ważności umowy najmu. Sąd wskazał, iż *Ustalenie stawek czynszu wyższych niż ustalone przez organ wykonawczy gminy nie oznacza nieważności umowy najmu w tej części, gdyż przepis ten nie pozostaje w bezpośrednim związku z treścią umowy. „Stawki czynszu ustala organ wykonawczy gminy, w wykonaniu uchwały i decyzja tego organu (...) nie uzyskuje analogicznego statusu jak uchwała. Ustalone w taki przeto sposób stawki czynszu nie mogą być traktowane jako powszechnie (...) obowiązujące prawo, którego naruszenie skutkowałoby nieważnością, bądź bezskutecznością, w tej części umowy. Zarządzenie wykonawcze nie stanowi też o treści stosunku umownego, nie następuje bowiem automatyczna jego inkorporacja do treści umowy. Ta inkorporacja uzależniona jest od woli stron. Jeżeli więc strony w umowie ustaliły czynsz wyższy niż wynikający z zarządzenia (...), wiążąca jest treść umowy”*.

Tymczasem, Wójt Gminy Lelów w § 3 Zarządzenia wskazał, że *Zarządzenie wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Wobec powyższego, ww. zarządzenie zostało zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego, jako że zawiera regulację, dotyczącą jego ogłoszenia w trybie przewidzianym dla tych aktów i jego wejście w życie zostało uzależnione od urzędowej promulgacji (tj. od ogłoszenia w Wojewódzkim Dzienniku Urzędowym). W opinii organu nadzoru zarządzenie wydawane w przedmiocie *ustalenia wysokości czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy* nie kreuje norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym, przez co należy je traktować wyłącznie jako akt kierownictwa wewnętrznego, niepodlegający publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wymaga podkreślenia, iż do organów władzy publicznej, odnosi się także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Z ww. konstytucyjnej zasady praworządności wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Kwestionowany akt nie podlega publikacji w oparciu o żaden przepis obowiązującego prawa. Wymóg jego publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. W związku z powyższym, omawiane zarządzenie nie mieści się w katalogu aktów prawnych, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym na podstawie art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Redakcja wymienionego przepisu nie pozostawia wątpliwości, iż w odniesieniu do aktów wyrażających wolę organu stanowiącego gminy, publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają wyłącznie akty zakwalifikowane do aktów prawa miejscowego oraz akty niebędące prawem lokalnym – jednakże wyłącznie w przypadku, gdy przepisy szczególne tak stanowią.

Biorąc pod uwagę, że organy gminy nie posiadają kompetencji do arbitralnego decydowania, które normy uznają za przepisy prawa miejscowego oraz zważywszy na brak możliwości publikacji zarządzenia w trybie określonym w treści jego § 3, należy wskazać na wadliwość zarządzenia w całości. Stwierdzenie jedynie nieważności przepisu § 3 przedmiotowego aktu, spowodowałoby, że nie zawierałby on przepisu, określającego tryb i datę jego wejścia w życie – a tym samym byłby niezgodny z prawem, zaś jego realizacja rodziłaby niepewność prawną.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności zarządzenia, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jego 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