



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 października 2024 r.

Poz. 6621

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.745.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 września 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/45/24 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 sierpnia 2024 r. w sprawie obniżenia wysokości wskaźników procentowych określających wysokość dodatku mieszkaniowego, w części określonej w § 1 ust. 2, jako niezgodnej z art. 6 ust. 11 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 poz. 1335) w związku z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Zabrze podjęła uchwałę Nr VII/45/24 w sprawie obniżenia wysokości wskaźników procentowych określających wysokość dodatku mieszkaniowego. Przepisem § 1 uchwały Rada postanowiła obniżyć o 20 punktów procentowych wysokość wskaźników procentowych określonych w art. 6 ust. 10 ustawy o dodatkach mieszkaniowych.

Przepisem § 1 ust. 2 uchwały Rada Miasta postanowiła, że: *Po obniżce, o której mowa w ust. 1, wysokość dodatku mieszkaniowego, łącznie z ryczałtem na zakup opału, nie może przekraczać 50% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub 50% faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni.*

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 sierpnia 2024 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała w części określonej w § 1 ust. 2 uchwały, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały stanowi przepis art. 6 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, zgodnie z którym: *Rada gminy, w drodze uchwały, może podwyższyć lub obniżyć, nie więcej niż o 20 punktów procentowych, wysokość wskaźników procentowych, o których mowa w ust. 10.*

Stosownie zaś do treści ustępu 10: *Wysokość dodatku mieszkaniowego, łącznie z ryczałtem, o którym mowa w ust. 7, nie może przekraczać, z zastrzeżeniem ust. 11, 70% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub 70% faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni.*

Analizując przytoczone wyżej uregulowanie art. 6 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych zauważyć należy, że zawarte zostało w nim upoważnienie dla rady gminy do podwyższenia lub obniżenia wysokości wskaźników procentowych wydatków, wpływających na wysokość dodatków mieszkaniowych.

Uchwała podjęta na podstawie powyższego przepisu stanowi akt prawa miejscowego. Tym samym 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 (art. 7 Konstytucji). Z konstytucyjnej zasady praworządności 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Biorąc pod uwagę zakres upoważnienia ustawowego określonego w art. 6 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, Rada Miasta Zabrze, działająca w oparciu o ten przepis nie posiada kompetencji do dokonywania wyliczeń górnej granicy wysokości dodatku mieszkaniowego łącznie z ryczałtem, poprzez wskazanie progu procentowego wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego oraz faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni. Należy zatem stwierdzić, że Rada Miasta Zabrze przewidując, w § 1 ust. 2 uchwały, że: *Po obniżce, o której mowa w ust. 1, wysokość dodatku mieszkaniowego, łącznie z ryczałtem na zakup opału, nie może przekraczać 50% wydatków przypadających na normatywną powierzchnię zajmowanego lokalu mieszkalnego lub 50% faktycznych wydatków ponoszonych za lokal mieszkalny, jeżeli powierzchnia tego lokalu jest mniejsza lub równa normatywnej powierzchni*, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 6 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, czym istotnie naruszyła prawo.

Wyczerpujące wyliczenie przez ustawodawcę kwestii, które winny zostać uregulowane w uchwale organu stanowiącego, jest także równoznaczne z koniecznością formułowania norm prawnych tej uchwały ściśle w granicach upoważnienia ustawowego, bez redagowania w niej takich przepisów, które by te granice przekraczały. Przepis ten stanowi bowiem delegację ustawową dla wydania aktu prawa niższej rangi, ściśle określając zakres spraw, które mogą być przedmiotem unormowania uchwały rady gminy. Nie daje on prawa radzie gminy ani do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inne niż wymienione w przywołanym przepisie, ani podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej (por. wyroki: Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 8 listopada 2012 roku, sygn. akt: II OSK 2012/12, 7 kwietnia 2010 roku, sygn. akt: II OSK 170/10 oraz wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych w: Poznaniu z dnia 23 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 748/13, z dnia 3 października 2013 roku, sygn. akt: IV SA/Po 507/13, Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2013 roku, sygn. akt: II SA/Sz 238/13, Gliwicach z dnia 3 lipca 2014 roku, sygn. akt: II SA/Gl 465/14, Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2010 roku, sygn. akt II SA/Bd 1299/10, Łodzi z dnia 7 maja 2010 roku, sygn. akt: II SA/Łd 239/10 (wszystkie orzeczenia są dostępne w internetowej Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem orzeczenia.nsa.gov.pl). Warto w tym miejscu przywołać wyrok z dnia 9 września 2014 roku, sygn. akt: II OSK 654/14, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że gmina nie może wykroczać poza swoje kompetencje nawet, jeśli cel wprowadzanych wymogów dla mieszkańców jest słuszny (publ. Gazeta Prawna 2014/175/7).

Skoro zatem w uchwale podejmowanej na podstawie art. 6 ust. 11 ustawy o dodatkach mieszkaniowych, mogą znaleźć się tylko takie postanowienia, których przedmiot mieści się w zakresie wyznaczonym przez omawiany przepis, to wszelkie odstępstwa od katalogu sformułowanego w tym przepisie przesądzają o naruszeniu przepisu upoważniającego, jak i konstytucyjnej zasady praworządności w zakresie legalności aktu prawa miejscowego, co stanowi istotne naruszenie prawa, którego skutkiem jest stwierdzenie jego nieważności we wskazanej części.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części wskazanej we wstępie, z powodu jej sprzeczności z art. 6 ust. 11 ustawy w związku z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy