



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 kwietnia 2014 r.

Poz. 1987



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.161.4.2014.SP1

Wrocław, dnia 28 marca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miasta Zgorzelec Nr 394/2014 z dnia 25 lutego 2014 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Zgorzelec na lata 2014-2018.

Uzasadnienie

Rada Miasta Zgorzelec na sesji w dniu 25 lutego 2014 r. podjęła uchwałę Nr **394/2014** w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miejskiej Zgorzelec na lata 2014-2018, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Burmistrza Miasta Zgorzelec z dnia 26 lutego 2014 r. nr WOP.0711.1.2.2014 za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej (ePU-AP) i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 26 lutego 2014 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem:

- art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 2 pkt 1, pkt 4 i pkt 5 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 150), zwanej dalej ustawą o ochronie praw lokatorów, a także 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.);
- art. 41 ust. 1 w związku z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.) w związku z art. 88 i art. 94 Konstytucji RP.

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta Zgorzelec zrealizowała przyznane jej przez ustawodawcę upoważnienie określone w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zgodnie z tą regulacją, rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Ustawodawca przyznając radzie gminy wskazane upoważnienie w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów postanowił ponadto, że wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować 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 tym miejscu stwierdzenia wymaga, że program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy ma charakter aktu planowania, aktu polityki gminnej, który powinien kształtować politykę gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym przez organy gminy. Program powinien zatem, przy spełnieniu wymogów co do jego treści określonych w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, zawierać zarówno aktualną ocenę stanu zasobu mieszkaniowego gminy, jak również stanowić pewną prognozę na przyszłość w zakresie faktycznego gospodarowania tym zasobem. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów gmina tworzy warunki do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej jako zadanie własne. W celu realizacji tego zadania na podstawie art. 20 ustawy o ochronie praw lokatorów gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Jednocześnie w przypadku utworzenia gminnego zasobu mieszkaniowego powstaje potrzeba gospodarowania nim zgodnie z przeznaczeniem, do jakiego został utworzony, a więc dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej.

W związku z powyższym program określający wszystkie elementy wskazane przez ustawodawcę powinien w sposób kompleksowy normować kwestię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata (na co najmniej pięć kolejnych lat), ponieważ tylko takie ukształtowanie treści programu może spełnić swoją funkcję określenia kierunków i celów działania w zakresie gospodarowania zasobem.

Z redakcji przepisu art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów należy wywieść wniosek, że ustawodawca wskazał w sposób enumeratywny na te elementy wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które są niezbędne w uchwale regulującej przedmiotową kwestię. Są to zagadnienia, które ustawodawca uznaje nie tylko za niezbędne, ale także za przedmiotowo istotne dla wypełnienia funkcji, jaką ma pełnić wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (tu: Rada Miasta) został upoważniony na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy również do poszerzenia postanowień określających wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Wynika to z faktu posłużenia się przez ustawodawcę zwrotem „w szczególności”. Jednakże należy zauważyć, że aby prawidłowo wypełnić delegację ustawową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przy uchwalaniu powyższego programu powinien w pierwszej kolejności mieć na uwadze elementy wskazane przez ustawodawcę w art. 21 ust. 2 ustawy i ich pełną realizację. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 18 marca 2010 r., II SA/Sz 1416/09; wyrok WSA w Opolu z 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07; wyrok WSA w Opolu z 15 listopada 2004 r., II SA/Wr 1567/02). Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Zauważyć przy tym trzeba, że wszystkie

kwestie określone w ust. 2 składają się na treść wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o czym świadczy, jak już wskazano powyżej, regulacja zawarta w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Tymczasem analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że nie zawiera ona w swej treści wszystkich obligatoryjnych elementów, wymaganych na mocy art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Uchwała ta nie zawiera bowiem:

- prognozy dotyczącej stanu technicznego mieszkaniowego zasobu gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne - wskazanie stanu technicznego wyłącznie na dzień 31 grudnia 2013 r. oraz określenie planu remontów bez podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne uniemożliwia wyczerpujące określenie prognozowanego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach; oznacza to brak pełnej realizacji upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 21 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów;
- warunków obniżania czynszu - Rada, wskazując wybrane czynniki podwyższające i obniżające stawkę podstawową czynszu, nie określiła w jaki sposób czynniki odnoszące się do cech budynku lub lokalu, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, będą wpływać na wysokość stawki bazowej, a także na obniżenie lub podwyższenie czynszu (np. procentowo lub kwotowo); oznacza to brak uregulowania w sposób pełny obligatoryjnego elementu wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów;
- zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy - zapisy uchwały ograniczono w przedmiotowym zakresie wyłącznie do wskazania konkretnego podmiotu zarządzającego zasobem mieszkaniowym gminy, a także opisanie sposobu zarządzania lokalami i budynkami; powyższe oznacza, że Rada nie określiła w pełni zakresu przedmiotowego upoważnienia ustawowego, o którym mowa w art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Rada Miasta Zgorzelec, stanowiąc o prognozie dotyczącej stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, wskazała w Tabeli Nr 5 w załączniku do uchwały zestawienie wydatków finansowych w zakresie napraw i remontów lokali komunalnych w latach 2014-2018. Ponadto, Rada w Tabeli Nr 6 w załączniku do uchwały przyjęła zestawienie potrzeb finansowych w zakresie remontów mieszkań i budynków w latach 2014-2018. Rada postanowiła również w drugim akapicie części I załącznika do uchwały: „*Stan techniczny budynków oraz lokali w nich usytuowanych, w szczególności wybudowanych w latach przedwojennych, wymaga zaangażowania znacznych nakładów finansowych, zarówno do utrzymania jak i poprawy stanu technicznego tego zasobu.*”

W ocenie Organu Nadzoru w przedmiotowej uchwale nie została wypełniona w pełni dyspozycja art. 21 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów. Rada Miasta w Tabeli Nr 2 w załączniku do uchwały określiła stan techniczny zasobu mieszkaniowego stanowiącego własność Gminy Miejskiej Zgorzelec na dzień 31 grudnia 2013 r. Nie odniosła się jednak do prognozy tego stanu na poszczególne lata, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Zdaniem Organu Nadzoru analiza wskazanych powyżej fragmentów załącznika do uchwały, nie pozwoli określić wyczerpująco prognozowanego stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy. Rada w Tabelach Nr 5 i 6 w załączniku do uchwały zawarła *de facto* plan remontów, który nie pozwala na szczegółowe określenie jak będzie kształtował się stan techniczny zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach. Ponadto Organ Nadzoru zwraca uwagę, że w Tabeli Nr 2 w załączniku do uchwały nie ma podziału na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne.

Podobnie nie została w całości wypełniona dyspozycja wynikająca z art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów. Zadaniem Rady miało być określenie zasad polityki czynszowej oraz warunków obniżania czynszu. W zakresie warunków obniżania czynszu Rada przyjęła w części VII załącznika do uchwały zapisy umożliwiające obniżenie czynszu o 20% w stosunku do gospodarstw jednoosobowych i o 30% w stosunku do gospodarstw wieloosobowych w przypadku wystąpienia odpowiednich okoliczności dotyczących wysokości czynszu, dochodu przypadającego na członka gospodarstwa domowego oraz powierzchni lokalu uzależnionej od liczby osób zamieszkującej lokal. Ponadto Rada Miasta w części VI ust. 1 i 2 załącznika do uchwały wskazała czynniki podwyższające i obniżające stawkę podstawową czynszu. Za czynniki obniżające Rada uznała: stan techniczny lokali znajdujących się w budynkach przeznaczonych do wykwaterowania na podstawie decyzji nadzoru budowlanego, położenie lokalu w suterenie lub na poddaszu budynku, położenie lokalu na strychu budynku, jeżeli powstało ono w wyniku adaptacji na koszt najemcy, za zgodą Gmi-

ny Miejskiej Zgorzelec, brak wyposażenia lokalu w wc. Z kolei do czynników podwyższających zaliczono: wyposażenie lokalu w pomieszczenie łazienkowe z wyjątkiem lokali, w których najemca, za zgodą administratora i na własny koszt, wykonał łazienkę z części powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, wyposażenie budynku w sieć c.o., lokalizacja budynku mieszkalnego na I i II piętrze, położenie budynku w centrum. Dodatkowo, Rada w części VI ust. 3 załącznika do uchwały postanowiła: "*Burmistrz Miasta Zgorzelec określi procentowy wskaźnik czynników podwyższających i obniżających stawkę podstawową czynszu.*"

Rada, wprowadzając czynniki obniżające i podwyższające stawkę podstawową czynszu, nie określiła w jaki sposób wszystkie te czynniki będą wpływać na wysokość stawki bazowej (procentowo, kwotowo itp.), a w konsekwencji na obniżenie lub podwyższenie czynszu. Rada nie wskazała w sposób na przykład procentowy lub kwotowy, jak poszczególne czynniki zawarty w części VI ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały wpływa na obniżenie lub podwyższenie czynszu. Rada zawarła w uchwale jedynie katalog wybranych przez siebie czynników, odnosząc się w szczególności do zasad i warunków wynikających z art. 7 i art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów. Oznacza to, że Rada, podejmując wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w istocie nie określiła warunków obniżania czynszu. Podkreślenia przy tym wymaga, że za warunek obniżenia czynszu należy uznać wskazanie czynników mających wpływ na wysokość czynszu. Punkt wyjścia w tym zakresie stanowi art. 7 ustawy, który zawiera wskazania co do kryteriów, w oparciu o które może dojść do obniżenia czynszu. Pierwszym z nich są konkretnie wskazane uwarunkowania odnoszące się do cech przedmiotu najmu (lokalu lub budynku), takie jak: 1) położenie budynku; 2) położenie lokalu w budynku; 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu; 4) ogólny stan techniczny budynku (art. 7 ust. 1 ustawy). Wskazany katalog ma charakter otwarty, co oznacza, że Rada może wskazać również inne czynniki mogące mieć wpływ na stawki czynszu. Drugim z kryteriów jest niski dochód najemcy, który może powodować odpowiednie obniżenie stawek czynszu (art. 7 ust. 2 ustawy). O ile w odniesieniu do drugiego z kryteriów Rada konkretnie wskazała w jakich okolicznościach i w jakiej wysokości przysługiwać będą obniżki czynszu ze względu na niski dochód (część VII ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały), o tyle w odniesieniu do kryteriów odnoszących się do cech budynku lub lokalu tego nie uczyniła. Tym samym uznać należy, że norma kompetencyjna art. 21 ust. 2 pkt 4 została zrealizowana w sposób niekompletny.

Ponadto, treść części III załącznika do uchwały - "*Zarządzanie lokalami mieszkalnymi i budynkami komunalnymi*" nie pozwala na stwierdzenie, że Rada Miasta Zgorzelec określiła zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach. We wskazanej części załącznika do uchwały Rada przyjęła: "*Funkcję zarządzania zasobem stanowiącym własność Gminy Miejskiej Zgorzelec pełni Burmistrz Miasta Zgorzelec z kompetencjami wynikającymi z odpowiednich ustaw i uchwał Rady Miasta Zgorzelec. Funkcję zarządu - administracji Gminnym zasobem mieszkaniowym sprawuje zakład budżetowy Administracja Domów Mieszkalnych. Administracja ma za zadanie administrowanie gminnym zasobem mieszkaniowym w sposób efektywny i sprawny, dążący do poprawy standardu zasobu, poprawy obsługi mieszkańców, skutecznego prowadzenia windyacji jak również ograniczania kosztów. Istotnym jest, że zasobem tym zarządza kadra bardzo dobrze przygotowana i wyposażona w bazę zarówno informatyczno-księgową jak i gospodarczą.*"

Trudno uznać, aby wskazane powyżej zapisy załącznika do uchwały, stanowiły określenie zasad zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy. W części III załącznika do uchwały ograniczono się do wskazania i opisanie konkretnego podmiotu zarządzającego zasobem Miasta – zakładu budżetowego Administracja Domów Mieszkalnych oraz ogólnego określenia sposobu zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a także prognozowanych działań mających na celu optymalizację administrowania gminnym zasobem mieszkaniowym. Zdaniem Organu Nadzoru, powyższe nie stanowi pełnej realizacji przepisu art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy. Brak bowiem wskazania w uchwale zasad zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy.

Zdaniem Organu Nadzoru Rada, realizując normę kompetencyjną z art. 21 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, a tym samym określając 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, nie była władna do określania podmiotu wykonującego czynności związane z zarządzaniem i administrowaniem mieszkaniowym zasobem gminy. O ile Organ Nadzoru nie kwestionuje wykonywania ww. czynności przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) - upoważnionego

do tego z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym – o tyle naruszającym prawo w sposób istotny jest określenie, że działanie to następuje za pośrednictwem odpowiednich komórek Urzędu Gminy lub Miasta czy przez wskazaną z nazwy inną osobę prawną czy jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej jak np. wspólnotę mieszkaniową lub spółkę prawa handlowego.

To Burmistrz Miasta Zgorzelec, działając na podstawie art. 30 ust. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, czyli gospodarując mieniem Gminy i wykonując przedmiotową uchwałę, a także określając sposób jej wykonania będzie rozstrzygał o podmiotach, które będą ewentualnie za niego podejmowały określone czynności związane z wykonywaniem tej uchwały, a tym samym z zarządzaniem mieszkaniowym zasobem gminy.

Kwestionowana uchwała, podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, jest aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy. Powinna zatem odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym i nie może pozostawać w sprzeczności z aktem wyższego rzędu, jakim jest ustawa. Przestrzeganie tej zasady należy również do obowiązków organów uchwałodawczych gminy. W tym wypadku Rada Miasta Zgorzelec tej zasady nie przestrzegała, ponieważ pominęła w uchwale kwestie, do których określenia zobowiązała ją ustawa o ochronie praw lokatorów na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 21 ust. 2 ustawy, co stanowi istotne naruszenie przepisów prawa uzasadniające stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jak bowiem stanowi art. 7 Konstytucji RP: „*Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.*” Każdorazowo niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdza także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu (do 31.12.2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt. I SA/Wr 1798/99): „*Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważności 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.*”

Na marginesie można również wskazać, że także zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Na mocy § 143 tego załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego.

Rada Miasta Zgorzelec w § 3 uchwały przyjęła: „*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.*” Zdaniem Organu Nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta również z istotnym naruszeniem art. 41 ust. 1 w związku z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 88 i art. 94 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym „*Akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały*”. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, do której odsyła art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, a która w art. 13 pkt 2 stanowi: „*W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: (...) 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy*”. Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych „*Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.*”

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimienne) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach (P. Lisowski, Powiat. Z teorii. Kompetencje. Komentarz., red. J. Boć, Wrocław 2001 r., s. 80). Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów gminy, wydawane przez nich akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na

oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach.

Uchwała podjęta na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, ma charakter aktu prawa miejscowego, gdyż zawiera normy generalne i abstrakcyjne, dotyczące praw i obowiązków mieszkańców gminy, w szczególności odnośnie zasad polityki czynszowej i warunków obniżania czynszu, a w konsekwencji podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Powyższy wymóg publikacji dotyczy również wszelkich zmian przedmiotowej uchwały.

Prezentowany powyżej pogląd Organu Nadzoru potwierdza utrwalona linia orzecznictwa i doktryny, zgodnie z którą „O charakterze prawnym aktu organu jednostki samorządu terytorialnego, w sytuacji, gdy sama ustawa upoważniająca do jego wydania *expressis verbis* nie wskazuje, że jest to akt prawa miejscowego, decyduje rodzaj zawartych w nim norm. Jeśli akt taki zawiera normy generalne i abstrakcyjne stanowiące wypowiedzi dyrektywne (wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania), które mogą być przedmiotem roszczeń lub obowiązków rozpatrywanych w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, to przyjmuje się, że jest to akt prawa miejscowego (wyroki NSA z 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07, z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz-Kraków 2004, s. 73). Wystarczy przy tym, aby w akcie takim znalazła się jedna norma o powyższych cechach by uchwałę zakwalifikować jako akt prawa miejscowego – podobnie wyrok NSA z 18 lipca 2006 r., I OSK 669/06, WSA w Olsztynie z 21 lutego 2008 r., II SA/Ol 29/08. (...) uchwała w przedmiocie polityki czynszowej w mieszkaniowym zasobie Miasta (...) zawiera tego rodzaju normy, ustala bowiem zasady obliczania stawki bazowej czynszu oraz czynniki mające wpływ na wysokość tej stawki (...). Są to normy, adresowane do nieograniczonego i niezindywidualizowanego kręgu podmiotów będących najemcami lokali komunalnych na terenie Gminy, z których płyną dla nich obowiązki zapłaty czynszu ustalonego z uwzględnieniem przepisów spornej uchwały, jak też wynikają zasady mogące być podstawą prawną roszczenia o obniżenie stawki czynszu w przypadku wystąpienia określonych w uchwale czynników obniżających stawkę czynszu podstawowego.” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 września 2010 r. Sygn. akt I OSK 988/10, Lex Omega on-line).

Jak stanowi art. 94 Konstytucji RP: „*Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.*” Z kolei art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP uzależnia wejście w życie aktów prawa miejscowego od ich ogłoszenie na zasadach i w trybie określonym przez ustawę.

Stwierdzenia wymaga zatem, że przedmiotowa uchwała Rady Miasta Zgorzelec nie odpowiada wymogom stawianym tej kategorii aktów przez wskazane przepisy prawa. Przedmiotowa uchwała, aby mogła wejść w życie, wymaga więc ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Jest to warunek konieczny do wejścia w życie uchwały tej kategorii. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 15 ust.1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego lub innego aktu prawnego jest akt w formie dokumentu elektronicznego opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450, ze zm.), weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu, zwanym dalej "bezpiecznym podpisem elektronicznym". Tymczasem Rada Miasta Zgorzelec nie doręczyła Wojewodzie Dolnośląskiemu - organowi wydającemu wojewódzki dziennik urzędowy - uchwały jako aktu w formie dokumentu elektronicznego, o której mowa w art. 15 ust. 1 wskazanej powyżej ustawy. Oznacza to, że Rada nie skierowała przedmiotowej uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Ponadto zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akt prawa miejscowego powinien przewidywać odpowiedni okres poprzedzający wejście w życie uchwały. Tym samym wejście w życie przedmiotowej uchwały powinno zostać uzależnione od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym i od upływu czternastodniowego okresu *vacatio legis*. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi zatem spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym jak i formalnym. Oznacza to, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb podjęcia uchwały musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także konieczność realizacji obowiązku promulgacyjnego. Jeśli

przepisy prawa przewidują obowiązek publikacji aktów prawnych określonej kategorii, niewykonanie takiego obowiązku równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W świetle powyższej analizy Organ Nadzoru stwierdza, że Rada Miasta Zgorzelec dokonała istotnego naruszenia art. 41 ust. 1 w związku z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, w związku z art. 88 i art. 94 Konstytucji RP.

Organ Nadzoru zwraca również uwagę, iż przedmiotowa uchwała Rady Miasta Zgorzelec została zredagowana niezgodnie z zasadami określonymi w Rozdziale 7 Działu I Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z zasadami określonymi w § 55 i 57 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, które na podstawie § 141 tego aktu stosuje się również do projektów uchwał: „§ 55. 1. Każdą samodzielną myśl ujmuje się w odrębny artykuł. 2. Artykuł powinien być w miarę możliwości jednozdaniowy. 3. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, dokonuje się podziału artykułu na ustępy. W ustawie określonej jako „kodeks” ustępy oznaczają się paragrafami (§). 4. Podział artykułu na ustępy wprowadza się także w przypadku, gdy między zdaniem wyrażającym samodzielną myśl występują powiązania treściowe, ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny artykuł.” „§ 57. 1. Artykuł oznacza się skrótem „art.” i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji artykułów w obrębie całej ustawy, a przy powoływaniu – skrótem „art.” bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez kropki.”

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz