



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 16 października 2015 r.

Poz. 4251

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.160.12.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 5 października 2015 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr XII/71/2015 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ziębice.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2015 r. Rada Miejska w Ziębicach podjęła m.in. uchwałę nr XII/71/2015 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ziębice.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 4 września 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr XII/71/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że narusza ona art. 21 ust. 3 pkt 1 *in fine* ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 150-dalej: ustawy) w związku z art. 7 ust. 2 ustawy oraz art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy, a ponadto: 1) §7 ust. 2 uchwały narusza art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy w związku z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy; 2) §10 ust. 1 i ust. 2 uchwały naruszają art. 23 ust. 1 i 3 ustawy; 3) §14 zd. drugie i §16 ust. 1 we fragmencie: "oraz określa zakres działań i regulamin pracy tej komisji" uchwały naruszają art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy w związku z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; 4) §16 ust. 7, ust. 8 we fragmencie: "oraz nie zachodzą okoliczności określone w §16 ust. 7", ust. 13 i ust. 15 zd. pierwsze we fragmencie: "oraz gdy istnieją uzasadnione przypuszczenia, że osoba-rodzina ujęta na liście oczekujących na mieszkanie dysponuje tytułem prawnym do innego lokalu, w którym może zamieszkać lub jej sytuacja poprawiła się w takiej mierze, że jest ona w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe" uchwały naruszają art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483); 5) §16 ust. 13 i ust. 15 zd. pierwsze we fragmencie: "oraz gdy istnieją uzasadnione przypuszczenia, że osoba-rodzina ujęta na liście oczekujących na mieszkanie dysponuje tytułem prawnym do innego lokalu, w którym może zamieszkać" naruszają dodatkowo art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy; 6) §17 ust. 3 uchwały narusza art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.); 7) §18 ust. 2 we fragmencie: "wyłącznie za zgodą wynajmującego" uchwały narusza art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; 8) §19 uchwały narusza art. 6a-6f w związku z art. 2 ust 1 pkt 11 i art. 4 ust. 1 i 2 ustawy; 9) §19 ust. 3 uchwały dodatkowo narusza art. 28 ust. 1, art. 32 ust. 1 pkt 2 i art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.- Prawo budowlane (Dz. U. 2013 r., poz. 1409 ze zm.); 10) §21 uchwały we fragmencie: "oraz uchwała nr XXVII/189/08 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 30.12.2008 r. zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ziębice" narusza art. 2 Konstytucji RP.

Uchwałą nr XII/71/2015 Rada Miejska w Ziębicach określiła zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ziębice.

W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 18 ust. 2 pkt 15 art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy.

Do podjęcia uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy. Zgodnie z nimi rada gminy uchwała zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy, jeżeli w mieszkaniowym zasobie gminy wydzielono lokale przeznaczone na ten cel; w razie gdy rada gminy nie określi w uchwale odmiennych zasad, do lokali podnajmowanych przez gminę stosuje się odpowiednio zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: 1) wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub w podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego, oraz wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą zastosowanie obniżek czynszu; 2) warunki zamieszkiwania kwalifikujące wnioskodawcę do ich poprawy; 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego; 4) warunki dokonywania zamiany lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz zamiany pomiędzy najemcami lokali należących do tego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach; 5) tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych oraz sposób poddania tych spraw kontroli społecznej; 6) zasady postępowania w stosunku do osób, które pozostały w lokalu opuszczonym przez najemcę lub w lokalu, w którego najem nie wstąpiły po śmierci najemcy; 7) kryteria oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Artykuł 21 ust. 3 ustawy wymienia co powinny określać w szczególności zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Wypełniając zakres upoważnienia ustawowego rada ma obowiązek uregulować w zasadach wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy co najmniej elementy wymienione art. 21 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów. Tymczasem przedmiotowa uchwała nie zawiera tej części obligatoryjnej regulacji, która została wskazana w art. 21 ust. 3 pkt 1 *in fine* i pkt 7 ustawy o ochronie praw lokatorów, tj. wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu i kryteriów oddania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m².

Przechodząc do osobnego omówienia każdego z brakujących elementów uchwały, Organ Nadzoru przyznaje, że w uchwale zamieszczono wprawdzie rozdział zatytułowany: „Lokalne mieszkalne o powierzchni przekraczającej 80 m²”. Zamieszczony w nim § 20 uchwały jest jednak niezgodny z prawem, a przez to nieważny. Tym samym uchwała nie określa kryteriów oddania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Powołany §20 uchwały nr XII/71/2015 stanowi: "Lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² mogą być wynajmowane na rzecz rodzin wielodzietnych, przy jednoczesnym spełnieniu warunku, że powierzchnia na jedną osobę nie będzie większa niż 10 m² lub w braku takich rodzin spełniających zasady określone w uchwale-wynajmowane w drodze przetargu nieograniczonego."

Z powyższego wynika, że lokale mieszkalne o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² będą przekazywane w najem rodzinom wielodzietnym, jednak w przypadku braku rodzin spełniających to kryterium regulą stanie się wynajmowanie omawianych lokali w drodze publicznego przetargu nieograniczonego. Tak sformułowana regulacja skutkuje dopuszczeniem możliwości wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na rzecz osób niespełniających kryterium dochodowego, a tym samym stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy. Przepis §20 uchwały, zezwalający na oddanie w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80m² rodzinom wielodzietnym, bez odniesienia do ich niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i niskich dochodów albo w drodze przetargu, może doprowadzić do sytuacji, w której najemcami takich mieszkań zostałyby osoby o dobrej lub bardzo dobrej sytuacji materialnej, których stan majątkowy pozwala na wynajęcie mieszkania na wolnym rynku, a nawet mających już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Natomiast zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy: „1. Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. 2. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale

socjalne i lokale zamienne, a także zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.”.

Jak słusznie wskazał Naczelny Sąd Administracyjny „zasady wynajmowania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy, winny być tak skonstruowane by ci, spośród mieszkańców gminy, którzy spełniają podstawowe kryteria przedmiotowe (jak warunki zamieszkiwania i wysokość dochodu), od których zależy wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy, mieli równe szanse na czynienie starań o uzyskanie lokalu” (wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OSK 82/08; wyrok NSA z 17 listopada 2004 r., sygn. akt OSK 883/04 oraz wyrok NSA z dnia 28 stycznia 2010 r., sygn. akt I OSK 1467/09).

Z powyższego wynika, że krąg osób, którym gmina może przyznawać lokale z prowadzonego przez nią zasobu mieszkaniowego ogranicza się do osób o niskich dochodach i posiadających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Wprowadzenie przez Radę możliwości oddania lokalu w najem rodzinom wielodzietnym bez odniesienia do podstawowych zasad przyznawania lokali z gminnego zasobu ustanowionych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy albo w drodze przetargu może zaś doprowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć, wbrew intencji ustawodawcy, osoba spoza kręgu osób o niskich dochodach posiadająca zapewnione potrzeby mieszkaniowe.

Wskazane argumenty nakazują stwierdzić, że § 20 uchwały w sposób istotny narusza prawo i nie może zostać uznany za określenie kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², a tym samym za wypełnienie dyspozycji art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy. Powyższe oznacza, że w uchwale w ogóle nie zawarto prawidłowej regulacji dotyczącej kryteriów oddania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m², a tym samym uchwała nie wypełniła normy kompetencyjnej określonej w art. 21 ust. 3 pkt 7 ustawy.

W przedmiocie wymaganego przez art. 21 ust. 3 pkt 1 *in fine* ustawy określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu Rada w §13 ust. 3 uchwały postanowiła: "Obniżenie stawki czynszu, uwzględniające wysokość dochodów w gospodarstwie domowym obrazuje tabela stanowiąca załącznik do uchwały.". Określając w tabeli zamieszczonej w załączniku nr 1 do uchwały wielkość dochodu, w stosunku do kwoty najniższej emerytury, przypadającą na członka rodziny ustalono trzy progi dochodowe, od których osiągnięcia uzależniona będzie możliwość zastosowania obniżenia czynszu: poniżej 30%, 30%-40% oraz powyżej 40%-50% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym i poniżej 50%, 50%-60% oraz powyżej 60%-70% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym. Jednak w omawianej tabeli Rada nie tylko określiła wysokość tego dochodu, ale jednocześnie dla każdego z przedstawionych progów dochodowych w sposób arbitralny postanowiła o wysokości przyznawanej w takich sytuacjach obniżki czynszu. Tymczasem z przepisu upoważniającego do podjęcia przedmiotowej uchwały wynika jednoznacznie, że radzie gminy ustawodawca przekazał do uregulowania jedynie kwestię określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu, a nie samej wysokości tej obniżki.

W tym miejscu należy wskazać na art. 7 ust. 2 ustawy, który stanowi, że właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4 ustawy, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach. Obniżki takie mogą być udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale odpowiedniego organu lub w zarządzeniu wojewody. Kwota obniżki powinna być zróżnicowana w zależności od wysokości dochodu gospodarstwa domowego najemcy. Jednocześnie wymaga zauważenia, że uprawnienia właścicielskie w zakresie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy wykonuje organ wykonawczy gminy, a więc w przedmiotowym przypadku Burmistrz Ziębic. Z redakcji przywołanego art. 7 ust. 2 ustawy wynika wprost, że właściciel może, ale wcale nie jest zobowiązany do zastosowania obniżki czynszu w stosunku do najemców o niskich dochodach. Natomiast rolą Rady jest tylko i wyłącznie określenie wysokości dochodu (pewnego rodzaju progu dochodowego) uzasadniającego możliwość zastosowania przez Burmistrza Ziębic określonej przez niego obniżki czynszu. W związku z powyższym, w ocenie Organu Nadzoru wskazanie przez Radę w zakresie wyznaczenia wysokości dochodu uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu również wysokości samej obniżki czynszu, stanowi istotne naruszenie art. 21 ust. 3 pkt 1 w związku

z art. 7 ust. 2 ustawy, a w rezultacie czego uzasadnia stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do uchwały w części zawierającej procentowe wartości obniżki stawki czynszu.

Z kolei stwierdzenie nieważności załącznika nr 1 do uchwały we wskazanym wyżej fragmencie, dotyczącym określenia wysokości obniżki czynszu, spowodowałoby pozostawienie w obrocie prawnym uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ziębice, której zapisy dotyczące wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającego zastosowanie obniżek czynszu budziłyby poważne wątpliwości interpretacyjne. Bowiern wola Rady Miejskiej było ustalenie trzech progów dochodowych, od których to uzależniona była ustalona wprost przez Radę wysokość obniżki czynszu. Wadliwość zapisów odnoszących się do samej wysokości obniżki czynszu powoduje faktyczną niemożność w sposób prawidłowy i zgodny z wolą Rady wykonania przedmiotowej uchwały w omawianym zakresie. Mianowicie, po pierwsze, właściciel (Gmina, reprezentowana przez Burmistrza Ziębic) realizujący swoją kompetencję wynikającą z art. 7 ust. 2 ustawy na wniosek najemcy, nie będzie w stanie prawidłowo ustalić czy w danym konkretnym przypadku wysokość dochodu gospodarstwa domowego wnioskodawcy uzasadnia zastosowanie wobec niego określonej obniżki czynszu za najem lokalu. Konsekwencją powyższego jest natomiast realny brak możliwości zastosowania obniżki czynszu przez organ wykonawczy gminy. Po drugie, należy mieć na uwadze, że kwestionowana uchwała posiada walory aktu prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na obszarze Gminy Ziębice, a tym samym winna w sposób jednoznaczny określać uprawnienia najemców lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy w zakresie możliwości ubiegania się o obniżkę czynszu. Po trzecie, wadliwość przepisów dotyczących wyznaczenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej obniżkę czynszu stoi w sprzeczności ze standardami stanowienia norm w aktach normatywnych, które powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. W demokratycznym państwie prawa obywatel nie może ponosić konsekwencji ewidentnych błędów i zaniedbań prawodawcy, w tym zwłaszcza takich, które powodują niepewność co do znaczenia sformułowań przepisów prawnych. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym określoności przepisów prawa. O stanie praworządności w państwie można mówić, gdy zrealizowane zostaną łącznie postulaty, aby obowiązujące prawo spełniało odpowiednie wymogi formalne i materialne oraz aby organy państwa przestrzegały postanowień prawa. W demokratycznym systemie prawa należy stworzyć warunki, w których przepis prawa będzie powszechnie dostępny i zrozumiały, a brak tłumaczenia lub nieprawidłowe tłumaczenie nie może prowadzić do pogorszenia sytuacji adresatów tego przepisu.

Zatem mając na uwadze powyższe, zdaniem Organu Nadzoru załącznik nr 1 do uchwały we fragmencie dotyczącym określenia wysokości obniżki stawki czynszu, w istotny sposób narusza art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy w związku z art. 7 ust. 2 ustawy.

Analiza uchwały, mając na uwadze całokształt powyższych uwag dotyczących załącznika nr 1 do uchwały we fragmencie dotyczącym określenia wysokości obniżki stawki czynszu najmu lokali, prowadzi do wniosku, że konsekwencją wadliwego ustalenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy jest brak obligatoryjnego elementu takiej uchwały w postaci wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu, a takowe zgodnie z wolą Rady miały zostać uregulowane w przedmiotowej uchwale. Ustawodawca przekazując radzie gminy w formie delegacji ustawowej upoważnienie do ustanowienia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zaznaczył w art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy, że powinny one zawierać również określenie wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu. Uregulowanie tej kwestii w uchwale dotyczącej zasad wynajmowania lokali jest o tyle istotne, że stanowi jeden z elementów określających prawo mieszkańców gminy do ubiegania się o obniżenie czynszu za wynajmowany lokal. Tymczasem analiza przedmiotowej uchwały przez pryzmat wadliwości wspomnianego fragmentu załącznika nr 1 do uchwały prowadzi do jednoznacznego wniosku, że Rada Miejska nie wypełniła prawidłowo delegacji ustawowej, wynikającej z art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy.

Pominięcie przez organ stanowiący gminy któregoś z elementów wymienionych w normie kompetencyjnej (tu: określenia wysokości dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającej zastosowanie obniżek czynszu oraz kryteriów oddawania w najem lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m²) skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności

z prawem podjętego aktu. Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W sposób szczególny zasada ta dotyczy stanowienia aktów prawa miejscowego, co wynika z nakazu zawartego w art. 94 Konstytucji RP, aby akty prawa miejscowego stanowić na podstawie i w granicach upoważnienia. Niekompletne wypełnienie kompetencji do podejmowania uchwał zawsze powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały. Takie stanowisko Organu Nadzoru potwierdzone jest poglądem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „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” (wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2000 r., sygn akt I SA/Wr 1798/99). Na uwagę w tym kontekście zasługuje stanowisko zajęte w uzasadnieniu do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 7 maja 2009 r. (sygn. akt. II SA/Op 93/09) : „Skoro przepis art. 21 ust. 3 pkt 1-7 ustawy o ochronie lokatorów, wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, a zatem ustawodawca uznał ją za najistotniejszą, stąd pominięcie w zasadach przez radę gminy któregoś z wymienionych tym przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z art. 21 ust. 3 skutkuje brakiem realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu.”. Subsidiarnie zwraca się uwagę, że zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 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 załącznika do rozporządzenia zasada ta ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego.

Niezależnie od powyższych naruszeń, skutkujących stwierdzeniem nieważności uchwały nr XII/71/2015 w całości, Organ Nadzoru zwraca uwagę na pozostałe istotne naruszenia prawa zawarte w przepisach tej uchwały.

W §7 ust. 2 uchwały nr XII/71/2015 postanowiono: "Poza kolejnością umowa najmu lokalu mieszkalnego może być zawarta: 1) z osobami uznanymi przez wynajmującego jako niezbędnymi ze względu na przydatność zawodową; 2) z osobami, które we własnym zakresie adaptują pomieszczenia i lokale; 3) z osobami dokonującymi zamiany lokali za zgodą wynajmującego; 4) z osobami, wobec których rozwiązano umowę najmu z powodu niepłacenia czynszu, a po jej rozwiązaniu spłaciły całą zaległość; 5) z osobami, które zajmują lokale w budynkach przeznaczonych do rozbiórki, w związku z oceną stanu technicznego przez organ nadzoru budowlanego (przydział lokalu zamiennego); 6) z osobami zajmującymi lokale o dużej powierzchni przekraczającej potrzeby metrażowe rodziny, jeżeli pozostawią ten lokal do dyspozycji wynajmującego."

Należy zauważyć, że kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony zostały określone w tym samym paragrafie uchwały: tj. w §7 w ust. 1, który wyraźnie stanowi: "Umowy najmu lokali mieszkalnych zawierane są w pierwszej kolejności z: (...)". Podobnie kryteria pierwszeństwa zostały określone w stosunku do osób, którym to pierwszeństwo będzie przysługiwało przy zawarciu umowy najmu lokalu socjalnego (§11 uchwały: "Umowy najmu lokali socjalnych zawierane są w pierwszej kolejności z: (...)". W ustępie 2 §7 uchwały określono zaś jedynie dodatkową grupę osób, z którą mogą zostać zawarte umowy najmu, niezależnie od spełnienia przez te osoby wskazanych w uchwale kryteriów pierwszeństwa, jak i kryteriów dochodowych wskazanych w §6 i §8 pkt 2 uchwały. Nie można jednakże utożsamiać określenia katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o najem lokalu z określeniem kryteriów wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu takiego lokalu. Równocześnie z przepisów §7 ust. 2 uchwały nie wynika, iż podmioty wymienione w tych regulacjach będą uprawnione do najmu lokali dopiero po spełnieniu przez nie kryteriów podstawowych najmu lokali mieszkalnych. Należy także dodać, iż krąg osób uprawnionych do najmu lokali mieszkalnych wynika z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy, o czym była już mowa powyżej. Rada nie posiada podstaw prawnych do jakiegokolwiek modyfikacji tego katalogu. Ponadto zwrot "poza kolejnością", w sytuacji osobnego uregulowania w uchwale kryteriów pierwszeństwa oraz ustawowych przesłanek kwalifikacji do zawarcia umowy najmu lokali mieszkalnych z gminnego zasobu, sugeruje, że umowy najmu z podmiotami wymienionymi w §7 ust. 2 mogą być zawierane dowolnie i arbitralnie, bez konieczności spełnienia przez te podmioty wskazanych przesłanek ustawowych bądź określonych w uchwale kryteriów

pierwszeństwa. Brak jest zatem podstaw do uznania regulacji §7 ust. 2 uchwały za spełniającą wymóg art. 21 ust. 3 pkt 3 ustawy.

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, że każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, a organy władzy publicznej mogą działać tylko na podstawie prawnej. Równocześnie normy prawne określają ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając jednocześnie ramy ich działania. Organ władzy publicznej mogą działać tylko w takiej formie i w taki sposób, na jakie pozwalają im przepisy prawa.

W §10 ust. 1 i 2 uchwały nr XII/71/2015 postanowiono: "1. Umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 lata. 2. Najem lokalu socjalnego, na wniosek najemcy może być przedłużony na następny okres, jeżeli osoba ubiegająca się o przedłużenie umowy spełnia kryteria dochodowe określone w niniejszym rozdziale, a ponadto: 1) stale zamieszkuje w lokalu 2) nie zalega z opłatami za lokal 3) przestrzega zasad porządku domowego 4) utrzymuje lokal w należyłym stanie."

W ocenie Organu Nadzoru żaden przepis ustawy nie zawiera upoważnienia dla Rady do określenia czasu trwania umowy najmu lokalu socjalnego. Wyznaczenie przez Radę okresu, na jaki zawarta ma zostać umowa najmu lokalu socjalnego uznać należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego oraz modyfikację normy ustawowej. Ustawodawca w art. 23 ust. 1 ustawy postanowił, że umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony. Jednocześnie zaznaczyć wymaga, że organem uprawnionym do zawierania i przedłużania umów najmu w imieniu gminy jest organ wykonawczy gminy. Zatem to organ wykonawczy gminy oraz przyszły najemca lokalu jako strony stosunku cywilnoprawnego, którego przedmiotem jest najem lokalu mieszkalnego z mieszkaniowego zasobu gminy, są uprawnieni na zasadach równorzędności stron do określenia okresu, na jaki zostanie zawarta umowa, mając na uwadze treść art. 23 ust. 1 ustawy. Powyższe stanowisko Organu Nadzoru potwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 sierpnia 2010 r., (sygn. akt IV SA/Wr 338/10), w którym stwierdził, że ustalenie przez Radę arbitralnie okresu, na jaki ma być zawierana umowa najmu lokalu socjalnego należy uznać za istotne naruszenie prawa, gdyż stanowi ograniczenie uprawnień zarówno potencjalnych najemców lokali socjalnych, jak i organu wykonawczego gminy. Natomiast w art. 23 ust. 3 zdanie pierwsze ustawy zawarto przepis kompetencyjny, który jednoznacznie upoważnia gminę do przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie takiej umowy. Oznacza to, że również kwestia przesłanek przedłużenia umowy najmu lokalu socjalnego należy do materii ustawowej i nie może być regulowana w uchwale rady gminy. Rada nie ma kompetencji do ustalania innych niż ustawowe przesłanek przedłużania umowy najmu lokalu socjalnego na kolejny okres oznaczony. Takie postanowienia w sposób istotny naruszają art. 23 ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów.

Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.).

Według §14 zd. drugie uchwały nr XII/71/2015: "Tryb i miejsce składania wniosków określa wynajmujący.". Natomiast według §16 ust. 1 tej uchwały: "W celu zapewnienia kontroli społecznej Burmistrz Ziębic powołuje Społeczną Komisję Mieszkaniową oraz określa zakres działań i regulamin pracy tej komisji."

Normą zawartą w §14 zd. drugie uchwały Rada upoważniła Burmistrza (jako organ właściwy z mocy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym w kwestii gospodarowania mieniem komunalnym, a więc również będący stroną wynajmującą w stosunkach prawnych najmu tego mienia) do określenia

elementów składających się na tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali zawierany na czas nieoznaczony i o najem lokali socjalnych z mieszkaniowego zasobu gminy. Z kolei kwestionowany fragment §16 ust. 1 uchwały przekazuje Burmistrzowi kompetencję do określenia elementów sposobu poddania spraw rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali gminnych kontroli społecznej. Tymczasem przedmiotowe zagadnienia, zgodnie z art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy, powinny zostać uregulowane wyłącznie w uchwale rady gminy określającej zasady wynajmowania lokali stanowiących mieszkaniowy zasób gminy. Należy podkreślić, iż scedowanie uprawnień określonych przez ustawodawcę dla rady gminy, w tym przypadku do określenia niektórych elementów trybu rozpatrywania i załatwiania wniosków o zawarcie umowy najmu lokalu mieszkalnego oraz niektórych elementów sposobu poddania tych spraw kontroli społecznej (zakres działań i tryb pracy komisji w tych sprawach), na organ wykonawczy gminy skutkuje naruszeniem normy kompetencyjnej przewidującej omawiane upoważnienie dla rady. Wyłącznie do rady należy wyczerpujące uregulowanie zagadnień wskazanych przez ustawodawcę w art. 21 ust. 3 pkt 5 ustawy. Brak jest w omawianych kwestiach podstaw prawnych do scedowania tych uprawnień na Burmistrza.

Gmina jako podmiot posiadający osobowość prawną (art. 165 Konstytucji RP, art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym) ma pełną zdolność prawną oraz możliwość podejmowania prawnie skutecznych działań mających na celu powstanie określonych skutków prawnych. Jako osoba prawna, działa ona przez swoje organy, którymi, zgodnie z art. 11a ustawy o samorządzie gminnym, są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Przepisy ustawy o samorządzie gminnym (art. 15 ust. 1 i art. 26 ust. 1) determinują sytuację prawną oraz zakres kompetencji i kierunków oraz prawnych form działania tychże organów. Do zadań organu wykonawczego gminy należy m. in. gospodarowanie mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) w oparciu o uchwały rady gminy podjęte m.in. na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy czy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "a" ustawy o samorządzie gminnym. Rada nie może, nie mając do tego podstaw prawnych, wkraczać w materię zastrzeżoną dla innego organu, jak i nie może scedować materii zastrzeżonej dla siebie na inny organ. Przepisy ustaw upoważniających wyraźnie określają organ właściwy do regulacji całokształtu zasad związanych z wynajmowaniem lokali mieszkalnych z gminnego zasobu mieszkaniowego. Regulacje takie powinny zostać obligatoryjnie określone w akcie prawa miejscowego, uchwalanym wyłącznie przez radę gminy.

Paragraf 16 ust. 7, 8, 13 i 15 uchwały nr XII/71/2015 zawiera następujące postanowienia: "7. W uzasadnionych przypadkach, ze względu na szczególne okoliczności losowe, społeczne oraz ekonomiczne dopuszcza się możliwość przekroczenia kryterium dochodowego. Wynajem lokalu na czas nieoznaczony lub lokalu socjalnego w przypadku przekroczenia kryterium dochodowego powinien być zaakceptowany przez wynajmującego oraz podlegać pozytywnemu zaopiniowaniu Komisji, o której mowa w ust. 1. 8. W pozostałych przypadkach uprawnieni do wynajmu lokalu na czas nieoznaczony, którym wskazano lokal, a których dochody są wyższe aniżeli określone w §6 oraz nie zachodzą okoliczności określone w §16 ust. 7 uchwały zostają skreśleni z listy o której mowa w §16 ust. 3. 13. Dopuszcza się wcześniejszy przydział lokalu osobie z dalszej pozycji na liście. Winien być on jednak uzasadniony i zaakceptowany przez Burmistrza Ziębic. 15. W przypadku nie zaktualizowania wniosku na pisemne wezwanie oraz gdy istnieją uzasadnione przypuszczenia, że osoba-rodzina ujęta na liście oczekujących na mieszkanie dysponuje tytułem prawnym do innego lokalu, w którym może zamieszkać lub jej sytuacja poprawiła się w takiej mierze, że jest ona w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe, rodzina ta zostaje skreślona z listy. Skreślenia z listy dokonuje wynajmujący po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji."

Odnosząc się do wyrażonych w ust. 7 i ust. 15 §16 uchwały możliwości zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony lub lokalu socjalnego z osobami, których dochody przekraczają próg wskazany w uchwale Rady, jak również z osobami niedysponującym prawem do innego lokalu mieszkalnego należy stwierdzić, że takie regulacje są kolejnymi przepisami uchwały, w których wprowadza się pozaustawowe kryteria, jakimi należy się kierować przy przyznawaniu prawa do wynajmu lokalu. Należy zatem po raz kolejny podnieść, że krąg osób, którym gmina może przyznawać lokale z prowadzonego przez nią zasobu mieszkaniowego ogranicza się do osób o niskich dochodach i mających niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Wprowadzenie przez Radę możliwości oddania lokalu w najem w oparciu o inne zasady, przy uwzględnieniu pozaustawowych, w tym nawet niewyrażonych w uchwale rady, kryteriów, może zaś doprowadzić do sytuacji, w której lokal z mieszkaniowego zasobu gminy będzie mogła wynająć, wbrew intencji ustawodawcy, osoba spełniająca inne niż ustawowe kryteria. Stanowi to

istotne naruszenie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów. Ponadto uregulowanie uchwały odnoszące się do posiadania tytułu prawnego do innego lokalu, jako przesłanki odmowy zawarcia umowy najmu lokalu z gminnego zasobu mieszkaniowego, jest niedopuszczalne z uwagi na okoliczność, że uregulowanie takie jest równoznaczne z modyfikacją znaczenia pojęcia niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych z art. 4 ust. 2 ustawy. Równocześnie przesłanka niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych ma szeroki zakres treściowy. Posiadanie bowiem tytułu prawnego do lokalu mieszkalnego nie rozstrzyga jednoznacznie o braku po stronie zainteresowanego przesłanki niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych. Taki tytuł prawny może być bowiem obciążony wadą (czy to wynikającą z okoliczności o charakterze prawnym, czy też faktycznym), która uniemożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych uprawnionego. Zwrócił na to uwagę sam ustawodawca, który w art. 23 ust. 2 ustawy wprowadził przesłankę braku tytułu prawnego do lokalu jako jednego z kryteriów przyznania lokalu socjalnego, a więc lokalu tej kategorii, która przeznaczona jest dla osób najbardziej potrzebujących pomocy ze strony wspólnoty samorządowej, u których zachodzi kwalifikowana postać niemożności zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W związku z powyższym Rada Miejska w powyższych regulacjach uchwały dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisów ustawy. Zatem rozciągnięcie wymogu braku tytułu prawnego do lokalu na wszystkich mieszkańców gminy zainteresowanych najmem lokalu gminnego nie znajduje jakichkolwiek podstaw prawnych (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 18 października 2007 r.- sygn. akt II SA/Op 330/07; i z dnia 18 lutego 2008 r.- sygn. akt II SA/Op 305/07).

Z kolei odnosząc się z do zawartych w ust. 7, ust. 8 (w wyniku odniesienia do ust. 7), ust. 13 i ust. 15 §16 uchwały przesłanek zawarcia umowy najmu lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy w postaci "uzasadnionych przypadków", "szczególnych okoliczności losowych, społecznych oraz ekonomicznych", "uzasadnionego przydziału lokalu osobie z dalszej pozycji na liście osób przewidzianych do wynajmu" czy "uzasadnionych przypuszczeń, że sytuacja wnioskodawcy poprawiła się w takiej mierze, że jest on w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe" należy dodatkowo stwierdzić, że przesłanki te są pojęciami nieprecyzyjnymi. Brak precyzyjnego określenia wspomnianych pojęć w postanowieniach uchwały nr XII/71/2015 uniemożliwi bądź znacznie utrudni adresatom normy zgodne z nią zachowanie, zaś zakres znaczeniowy tych pojęć będzie kształtowany wyłącznie przez organ wykonawczy na etapie wykonania uchwały w drodze uznaniowej interpretacji. Sytuacja taka powoduje, że adresat pozostaje w niepewności co do właściwej treści obowiązującego prawa ze względu na jego niejasność. Stan niepewności co do treści obowiązującego prawa jest niedopuszczalny w demokratycznym państwie prawnym i stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.”. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Jedną z pochodnych tej zasady jest również nakaz tworzenia przepisów jasnych i zrozumiałych dla adresata, niedopuszczających nieograniczonego luzu interpretacyjnego objawiającego się m.in. w ustalaniu znaczenia przepisów prawa wyłącznie w drodze działań faktycznych związanych ze stosowaniem tych przepisów. W przedmiotowym przypadku uznaniowość w ustalaniu znaczenia omawianych pojęć pogłębi dodatkowo brak ich definicji w przepisach powszechnie obowiązujących m.in. w przepisach ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, jednoznaczny i wewnętrznie spójny zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Niezachowanie tych wymogów przy formułowaniu przepisów prawa występuje wówczas, gdy treść określonych przepisów w danym akcie prawnym jest na tyle wieloznaczna i nieprecyzyjna, że nie pozwala na wywiedzenie z nich w drodze wykładni jednoznacznej normy prawnej, co z kolei może stwarzać warunki sprzyjające naruszeniu praw jednostki lub uniemożliwić stosowanie przepisów, w których niejasne regulacje są zawarte.

Zasada precyzji w redagowaniu przepisów prawnych oznacza, że należy tak redagować przepisy, by w sposób jednoznaczny: 1) wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone; 2) określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej, by nie były one oskarżane o arbitralność w stosowaniu prawa. Niejasność przepisów nie powinna prowadzić do tego, że pewne osoby zrezygnują z korzystania z przysługujących im uprawnień tylko dlatego, że nie są pewne ich zakresu (Wierczyński G., Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009). Przepisy aktów prawnych powinny być zatem tak zredagowane, aby wyrażały intencje prawodawcy w sposób dokładny i zrozumiały. Związane jest to z zasadą precyzji w redagowaniu przepisów prawnych, według której, przepisy powinny być tak skonstruowane, aby adresaci tych przepisów nie mieli wątpliwości

co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis. Powołane zapisy ust. 7, ust. 8 (w wyniku odniesienia do ust. 7), ust. 13 i ust. 15 §16 uchwały zawierające określenia: "uzasadnione przypadki", "szczególne okoliczności losowe, społeczne oraz ekonomiczne", "uzasadniony przydział lokalu osobie z dalszej pozycji na liście osób przewidzianych do wynajmu" czy "uzasadnione przypuszczenia, że sytuacja wnioskodawcy poprawiła się w takiej mierze, że jest on w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe" nie spełniają zasady precyzyjności, którą winny charakteryzować się pojęcia używane w aktach prawnych. Pojęcia te są określeniami ogólnymi. Ze względu na wieloznaczność omawianych pojęć stosowanie norm prawnych zawierających takie pojęcia w procedurze kwalifikacji osób do zawarcia z gminą umów najmu lokalu może być w praktyce niewykonalne bądź opierać się na nieograniczonej bądź naruszającej prawa obywateli swobodzie interpretacyjnej omawianego przepisu.

Każdy przepis prawa, w tym przepis prawa miejscowego, powinien być zredagowany w taki sposób, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały, tzn. by adresat normy wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dana norma, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go zinterpretować. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) stwierdził, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Teza przedmiotowego orzeczenia będzie miała zastosowanie tym bardziej do aktów prawa miejscowego zawierających zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład gminnego zasobu mieszkaniowego, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego na terenie gminy. Adresat każdego aktu prawnego nie może być zaskakiwany treścią nieostrych czy też niepełnych przepisów. Jasność i precyzja przepisów prawa, wynikające z art. 2 Konstytucji RP, były przedmiotem wyroków Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z dnia 21 marca 2001 r. (sygn. K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51) Trybunał uznał, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Powyższe potwierdza również wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 listopada 1999 r., wydany w sprawie *Hashman i Harrup przeciwko Wielkiej Brytanii* (sygn. 25594/94, LEX nr 76932): „Normy nie można uznać za prawo, jeśli nie jest sformułowana na tyle precyzyjnie, by obywatel mógł wedle niej regulować swoje zachowanie.”.

Dodatkowo w odniesieniu do §16 ust. 13 uchwały, Organ Nadzoru zwraca uwagę, że zamierzając zawrzeć umowę najmu lokalu z osobą spełniającą kryteria posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych oraz niskich dochodów lecz zajmującą dalszą pozycję na liście osób przewidzianych do wynajmu, Rada powinna przesłankę przewidującą taką możliwość określić jednoznacznie jako jedno z kryteriów pierwszeństwa zawarcia przedmiotowych umów. Należy przy tym mieć na uwadze omówioną wyżej konieczność precyzyjnego i konkretnego określenia takiego kryterium, by jasno z niego wynikało, w jakich sytuacjach osoba z dalszej pozycji na liście (a więc spełniająca kryteria kwalifikujące do zawarcia umowy najmu) będzie uprawniona do wcześniejszego wstąpienia w stosunek najmu lokalu gminnego.

W §17 ust. 3 uchwały nr XII/71/2015 Rada postanowiła: "Koszty wynikające z zamiany ponoszą zainteresowani."

W art. 21 ust. 3 pkt 4 ustawy, prawodawca upoważnił radę gminy do określenia warunków dokonywania zamiany lokali. Jak wynika z tego przepisu warunki te mają dotyczyć zamiany pomiędzy najemcami lokali stanowiącymi gminny zasób mieszkaniowy oraz pomiędzy najemcami lokali należących do gminnego zasobu a osobami zajmującymi lokale w innych zasobach. Kwestionowany zapis uchwały narusza zatem zasadę swobody umów wyrażoną w art. 353¹ Kodeksu Cywilnego, z którego wynika, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. W świetle powyższego stwierdzić należy, że wyłącznie najemcy lokali (wewnątrz gminnego zasobu bądź najemca lokalu z gminnego zasobu i najemca lokalu z innego zasobu), jako równorzędne strony stosunku cywilnoprawnego będą władne ustalić w umowie zamiany lokali wysokość i rozkład obciążających każdą ze stron, bądź tylko jedną stronę, kosztów takiej zamiany. Rada Miejska nie jest więc stroną takiej umowy i w związku z tym nie jest uprawniona do wypowiedzania się w kwestii ponoszenia przez zamieniające się strony kosztów związanych z zamianą.

Według §18 ust. 2 uchwały nr XII/71/2015: "Dopuszcza się zawarcie umowy najmu z osobami spełniającymi warunki zawarte w ust. 1, zamieszkującymi lokal krócej niż 5 lat lub bez zameldowania, wyłącznie za zgodą wynajmującego."

Tymczasem w zakresie właściwości organu wykonawczego gminy jest zawieranie umów najmu lokali będących własnością gminy (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym; w sytuacjach przekraczających zakres zwykłego zarządu robi to za zgodą organu stanowiącego – art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. "a" ustawy o samorządzie gminnym). Norma stanowiąca, że organ wykonawczy, będący stroną wynajmującą w stosunku najmu, będzie wyrażał zgodę na zawarcie umowy najmu prowadzi do sytuacji, w której Burmistrz sam sobie przyzwałac będzie na określone działanie. Wskazany fragment jest zatem bezprzedmiotowy, a ponadto sprzeczny z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W § 19 uchwały Rada Miejska zamieściła szczegółowe regulacje dotyczące zwiększenia mieszkaniowego zasobu Gminy poprzez adaptację pomieszczeń niemieszkalnych na lokale mieszkalne, stanowiąc m.in. w §19 ust. 1 uchwały nr XII/71/2015 postanowiono: "Mieszkaniowy zasób Gminy można powiększyć poprzez dokonywanie przez osoby fizyczne na koszt własny adaptacji na cele mieszkalne strychów i innych pomieszczeń niemieszkalnych nie wchodzących w skład już istniejących lokali mieszkalnych usytuowanych w obiektach stanowiących własność Gminy, na cele wybudowania lub powiększenia lokalu mieszkalnego."

Rada przyjęła zatem, że adaptacje pomieszczeń niemieszkalnych na cele powiększenia zasobu mieszkaniowego Gminy mają zostać przeprowadzone na koszt własny najemców.

W ocenie Organu Nadzoru przyjęte przez Radę w §19 ust. 1 uchwały (a także pozostałych ustępach tego paragrafu wskutek nierozzerwalnej więzi z wyrażoną w ust. 1 zasadą pokrycia kosztów adaptacji przez najemcę lokalu) rozwiązania również naruszają przepisy ustawy i nie mieszczą się w ramach kompetencji uchwalodawczej organu stanowiącego gminy. Choć przepis stanowiący podstawę podjęcia niniejszej uchwały wprowadza katalog otwarty zagadnień, które mogą być w niej zawarte (zwrot: "w szczególności"), to jednak należy mieć na względzie całokształt regulacji ustawowej i systemu prawnego. Z przepisów ustawy wynika konieczność dokonania rozliczenia z najemcą za ulepszenia w lokalu dokonane z jego środków.

Od 1 stycznia 2005 r. obowiązują art. 6a-6g ustawy, wprowadzone ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 2004 Nr 281, poz. 2783). Zapisy te szczegółowo określają obowiązki najemcy i wynajmującego w zakresie dokonywania remontów w wynajmowanych mieszkaniach i zapewnienia właściwego funkcjonowania urządzeń znajdujących się w lokalach. Artykuł 6f dodaje zaś, iż w umowie najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, strony mogą ustalić odmiennie prawa i obowiązki wymienione w art. 6a-6e. Natomiast w myśl art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy przez publiczny zasób mieszkaniowy należy rozumieć lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy albo lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych tych jednostek, Skarbu Państwa lub państwowych osób prawnych.

Z powyższego wynika, że w odniesieniu do lokali wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego art. 6a-6e ustawy są więc bezwzględnie wiążące, a tylko w odniesieniu do pozostałych zasobów może obowiązywać odmienna regulacja umowna. Innymi słowy w ustawie uregulowano w sposób wyczerpujący, na kim spoczywa obowiązek dokonania remontów i w jaki sposób obowiązki ustawowe mogą być przez strony stosunku najmu modyfikowane. Z ustawy wprost wynika, że lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy należą do publicznego zasobu mieszkaniowego, zatem strony nie mogą w umowie ustalać odmiennie praw i obowiązków wymienionych w art. 6a - 6e ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, a tym bardziej nie można tego czynić w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Uchwalone przez Radę Miejską przepisy §19 uchwały dotyczące adaptacji pomieszczeń niemieszkalnych w celu powiększenia zasobu mieszkaniowego gminy, wykonywanej przez najemców we własnym zakresie stanowią istotne naruszenie bezwzględnie obowiązującego przepisu ustawy o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, tj. art. 6f tej ustawy. Jak wskazano wyżej, w publicznym zasobie mieszkaniowym obowiązki wynajmującego i najemcy określone są w art. 6a - 6e ustawy i niedozwolone jest ich modyfikowanie w drodze umowy cywilnoprawnej, a tym bardziej w drodze uchwały rady gminy.

Celem uregulowań ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego jest ochrona praw lokatorów. Zgodnie z art. 1 ustawa reguluje zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Przepisy ustawy mające charakter bezwzględnie obowiązujący nie mogą być modyfikowane w drodze umów cywilnoprawnych z powołaniem się na zasadę swobody umów. Istotą bowiem tychże przepisów jest ograniczenie swobody umów celem ochrony praw słabszej strony stosunku cywilnoprawnego - najemców.

Ponadto kwestionowane zapisy §19 uchwały mogą prowadzić do braku realizacji zadań, o których mowa w art. 4 ustawy. Celem tejże ustawy jest realizacja zadania własnego gminy polegającego na zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Ustawa określa krąg podmiotów, którym przysługuje prawo do ubiegania się o lokal z mieszkaniowego zasobu gminy i upoważnia organ stanowiący do wyznaczenia bardziej szczegółowych reguł umożliwiających zaspokojenie w pierwszej kolejności potrzeb tych spośród osób spełniających kryteria ustawowe, które najbardziej tej pomocy potrzebują. W tym celu rada gminy powinna bowiem określić wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniającą oddanie w najem lub podnajem lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego (art. 21 ust. 3 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego). Przedmiotowa uchwała stwarza poważne ryzyko wyłączenia członków wspólnoty, którzy nie spełniają wymogów do uzyskania lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy, ale mają niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i spełniają kryterium dochodowe, lecz nie są w stanie pokryć kosztów przystosowania pomieszczenia niemieszkalnego na lokal mieszkalny bądź przystosowania takiego pomieszczenia na cele powiększenia wynajmowanego lokalu (w sytuacji posiadania niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych objawiających się m.in. zbyt małą powierzchnią zajmowanego lokalu w stosunku do ilości osób w nim zamieszkujących). W konsekwencji §19 uchwały wprowadza stan, w którym szanse na najem lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy będą miały osoby, które są w stanie sfinansować adaptację lokalu na cele mieszkalne, co w ocenie Organu Nadzoru jest niezgodne z intencją ustawodawcy wyrażoną w art. 4 ustawy. Skoro bowiem uprawnionymi do wynajęcia lokalu z mieszkaniowego zasobu gminy są osoby o niskich dochodach, to tym samym mało prawdopodobne jest by stać je było na wykonanie adaptacji (remontu) lokalu niemieszkalnego na własny koszt.

Dodatkowo osobno należy zwrócić uwagę na §19 ust. 3 uchwały nr XII/71/2015: "Obiekty i pomieszczenia przeznaczone do adaptacji typuje zarządca budynku, który zobowiązany jest do uzyskania pozytywnej opinii urbanistyczno-architektonicznej do co możliwości wykonania robót budowlanych."

Nadbudowę, przebudowę, rozbudowę lub odbudowę jako roboty budowlane, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy- Prawo budowlane, z zasady można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 tej ustawy. W świetle art. 32 ust. 1 pkt 2 tej ustawy: „Pozwolenie na budowę lub rozbiorę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.”. Z kolei z art. 33 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego wynika, jakie dokumenty wymagane są przy występowaniu o pozwolenie na budowę. Natomiast w art. 34 ust. 3, 3a i 3b tego określono wymogi, jakie musi spełniać projekt budowlany.

Według powyższych przepisów w celu uzyskania pozwolenia na budowę, koniecznego do rozpoczęcia określonej inwestycji, konieczne jest m.in. spełnienie warunków wymaganych przez przepisy szczególnie w postaci uzyskania wymaganych opinii, uzgodnień czy zezwoleń właściwych organów. Przepisy te również wyraźnie określają dokumenty wymagane w toku procedury wydawania pozwolenia na budowę oraz wymogi, jakim musi odpowiadać projekt budowlany. Jednym z przepisów szczególnych nakładających obowiązek uzyskania zezwolenia czy opinii właściwego organu jest art. 39 ust. 1 ustawy-Prawo budowlane, według którego prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków. Pozwolenie tego organu jest również wymagane przy wykonywaniu robót budowlanych w otoczeniu zabytku (art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami-Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 ze zm.). Organem, uczestniczącym w procedurze uzgodnień poprzedzających uzyskanie pozwolenia na budowę jest również państwowy inspektor sanitarny, który zgodnie z art. 3 pkt 2 lit. „a” ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1412- t.j.) uzgadnia dokumentację projektową pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych dotyczących budowy oraz zmiany sposobu użytkowania obiektów

budowlanych. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460-t.j.) w art. 38 ust. 2 stanowi: „Przebudowa lub remont obiektów budowlanych lub urządzeń, o których mowa w ust. 1 [istniejące w pasie drogowym obiekty budowlane], wymaga zgody zarządcy drogi, a w przypadku gdy planowane roboty są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, również uzgodnienia projektu budowlanego.” Zarządcą drogi, uzgadniającym wymieniony projekt przed uzyskaniem pozwolenia na budowę jest, według art. 19 ust. 2 tej ustawy: Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad- w przypadku dróg krajowych, zarząd województwa- w przypadku dróg wojewódzkich, zarząd powiatu- w przypadku dróg powiatowych, wójt (burmistrz, prezydent miasta) w przypadku dróg gminnych. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. nr 121, poz. 1137 z późn. zm.): „Projekt budowlany obiektu budowlanego, w stosunku do którego Państwowa Straż Pożarna zgodnie z przepisami prawa budowlanego ma prawo zająć stanowisko przed przystąpieniem do użytkowania obiektu, wymaga uzgodnienia pod względem ochrony przeciwpożarowej, zwanego dalej "uzgodnieniem", w celu potwierdzenia zgodności zawartych w nim rozwiązań z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej.”.

Z kolei jeżeli adaptacja na cele mieszkalne pomieszczeń niemieszkalnych miałaby znamiona zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wówczas, zgodnie z art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego, wymagane jest zgłoszenie tej zmiany właściwemu organowi, który może w terminie 30 dni od doręczenia mu zgłoszenia wnieść sprzeciw w drodze decyzji (art. 71 ust. 4 Prawa budowlanego).

W świetle powyższych przepisów, określających organy właściwe do wydawania zezwoleń, opinii czy dokonywania uzgodnień projektów budowlanych przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, wskazujących wyczerpująco elementy wniosku wymagane dla wydania pozwolenia na budowę oraz obowiązkowe elementy projektu budowlanego całkowicie nieuzasadniony pozostaje zapis §19 ust. 3 uchwały nr XII/71/2015. Organy właściwe, uczestniczące w procedurze wydawania pozwolenia na budowę, oraz wymogi, jakie musi spełnić strona w toku tej procedury wymienione są w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i gdyby ustawodawca był zainteresowany ich zmianą albo uzupełnieniem zamieściłby stosowną regulację w akcie prawnym rangi ustawowej bądź przekazałby kompetencję do uregulowania przedmiotowej materii w akcie wykonawczym do ustawy. Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003, sygn. akt II SA/Wr 2572/02). W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 115, § 116 i § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. nr 100, poz. 908), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą, ani nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Postępowanie w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę jest szczególnym rodzajem postępowania administracyjnego, uregulowanym przez ustawę-Prawo budowlane, do którego mają zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.) oraz przepisy ustaw, do których odsyłają przepisy Prawa budowlanego (jak np. w przypadku konieczności uzyskania opinii czy zezwoleń określonych organów w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę). Wobec uregulowania trybu tego postępowania w aktach rangi ustawowej Rada Miejska absolutnie nie może wprowadzać dodatkowych przepisów prawnych modyfikujących procedurę administracyjną dotyczącą uzyskania pozwolenia na budowę.

W kwestionowanym fragmencie §21 uchwały postanowiono o utracie mocy obowiązującej uchwały nr XXVII/189/08 Rady Miejskiej w Ziębicach z dnia 30 grudnia 2008 r. zmieniającej uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Ziębice.

Wprowadzono zatem regulację, której celem było uchylenie uchwały nr XXVII/189/08 Rady Miejskiej w Ziębicach. Tymczasem uchwała ta jest aktem nowelizującym. Z tego względu jej uchylenie lub zmienianie po jej wejściu w życie jest bezprzedmiotowe. Zmian w obowiązującym stanie prawnym, w tym także polegających na uchyleniu aktów lub przepisów, dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst

uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie, trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter czynności konwencjonalnej, której normatywny skutek „konsumuje się” (wyczerpuje się) w momencie ich wejścia w życie. Uchylenie uchwały nowelizującej nie wywołałoby żadnego skutku. Uchylenie bądź zmiana przepisów uchwały nowelizującej nie ma bowiem wpływu na treść uchwały pierwotnej, zgodnie z zasadą *abrogata lege abrogante non reviviscit lex abrogata*. Uchylenie przepisów wprowadzonych uchwałą nowelizującą możliwe jest tylko poprzez uchylenie (całej lub poszczególnych przepisów) uchwały pierwotnej.

Zgodnie z § 141 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zarówno do uchwał i zarządzeń będących prawem wewnętrznym, jak i do aktów prawa miejscowego (a więc do aktów normatywnych stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego) stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie § 90 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z nim, zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany - tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego - zmieniony tekst jednolity. Ponadto w § 91 Zasad techniki prawodawczej przyjęto zasadę, że nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę (ust. 1). Jeżeli jest to konieczne dla wyeliminowania rażącego błędu w przepisach zmieniających ogłoszonej ustawy, można wyjątkowo znowelizować te przepisy w okresie ich *vacatio legis* (ust. 2). Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie ustawy zmienianej (ust. 3).

Wynika z tego, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, których one dokonują. Z tego względu ich uchylenie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe, co narusza zasady prawidłowej legislacji.

Uchylenie uchwały nr XXVII/189/08 należy uznać za niedopuszczalne w świetle zasad demokratycznego państwa prawnego, których elementem jest zasada prawidłowej legislacji, ponieważ-jak wskazano już wyżej-uchwała nowelizująca ma charakter wyłącznie jednorazowy. W momencie jej wejścia w życie traci ona swą wartość normatywną. Uchylenie jej postanowień nie jest dopuszczalne. Jeżeli organ prawodawczy jest zainteresowany dokonaniem zmian w przepisach zmienionych mocą dokonanej nowelizacji, może to uczynić wyłącznie poprzez ponowną zmianę lub uchylenie tych przepisów (co Rada Miejska zrobiła w niekwestionowanej części §21 uchwały). Zasada prawidłowej legislacji ma doniosłe znaczenie w systemie prawa i jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw złączonych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako „system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym” (K. Działocha, T. Zalański, Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Miejską w Ziębicach, godzi w „rudymentalne kanony techniki prawodawczej” (postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., P 16/03).

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 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