



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 23 stycznia 2012 r.

Poz. 296



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 3 stycznia 2012 r.

NK-N.4131.1043.2011.BS22

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej Strzelina nr XV/158/11 z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/374/10 Rady Miejskiej Strzelina w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Strzelin na lata 2010–2015.

Uzasadnienie

Rada Miejska Strzelina, działając na podstawie upoważnienia ustawowego określonego w art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j.: Dz. U. 2005 r., Nr 31, poz. 266 z późn. zm.), podjęła na sesji w dniu 29 listopada 2011 r. uchwałę nr XV/158/11 w sprawie przyjęcia Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Strzelin na lata 2010–2015. W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska Strzelina postanowiła, że „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 06.12.2011 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie art. 41 ust. 1 w zw. 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 (t.j.: Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) w związku z art. 88 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, polegające na ustanowieniu aktu prawa miejscowego i nie skierowaniu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

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 (nieimiennie) 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 Wojewody Dolnośląskiego 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/OI 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.

W świetle powyższej analizy organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska Strzelina dokonała istotnego naruszenia art. 41 ust. 1 w zw. 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 (t.j.: Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) w zw. z art. 88 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono 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:
Aleksander Marek Skorupa