

ODPIS

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 marca 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia NSA Elżbieta Makowska
Sędziowie	Sędzia WSA Katarzyna Grzegorzczak Meder Sędzia NSA Iwona Tomaszewska /spr./
Protokolant	Katarzyna Skrzetuska-Gajos

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 10 lutego 2010 r.
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Szczecinie
na uchwałę Rady Miasta Szczecin z dnia 25 lipca 2006 r., nr LX/1123/06
w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem
Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011

- I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości,
- II. stwierdza, że zaskarżona uchwała nie podlega wykonaniu do czasu uprawomocnienia się niniejszego wyroku.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Joanna Białas-Goląb

UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Szczecinie zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie uchwałą Rady Miasta Szczecin z dnia 25 lipca 2006r. nr LX/1123/06 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011. Uchwała ta została podjęta na podstawie 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 (Dz. U. 2005r., nr 31, poz. 266) oraz pkt 3.7 załącznika do uchwały Nr XV/312/04 Rady Miasta Szczecina z dnia 19 stycznia 2004r. w sprawie przyjęcia polityki mieszkaniowej Miasta Szczecina oraz zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii Miasta Szczecina (zm. uchwała Nr XLVII/908/05 Rady Miasta Szczecin z dnia 12 grudnia 2005r.).

Prokurator zarzucił, że uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa tj.

- art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2005r., nr 31, poz. 266 ze zm.);
- art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.);
- art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2000 r., nr 62, poz. 718 ze zm.);
- oraz art. 7, 88 i 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).

Prokurator zarzucił, że wskazane naruszenie prawa polega na:

- 1) braku pełnej realizacji upoważnienia ustawowego do uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy poprzez jedynie pozorne określenie zasad polityki czynszowej i warunków obniżania czynszu;
- 2) przeniesienie przez Radę Miasta Szczecin przyznanych jej przez ustawę uprawnień do uchwalenia niezbędnego elementu wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, pod postacią zasad polityki czynszowej i warunków obniżania czynszu na Prezydenta Miasta Szczecin;
- 3) zaniechaniu opublikowania zaskarżonej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego podczas gdy stanowi ona akt prawa miejscowego.

Prokurator zarzucając powyższe wniósł o stwierdzenie, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa i że nie może być wykonywana.

W uzasadnieniu skargi skarżący podniósł że rada „miasta w rozdziale V zatytułowanym „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu” określiła sposób ustalenia przez Prezydenta Miasta Szczecin stawek czynszu za 1 m². Mianowicie w § 28 ust. 1 cytowanej uchwały został wskazany wzór, według którego organ wykonawczy ustalać będzie wysokość czynszu. Przedstawiał się on następująco:

$$\text{stawka czynszu} = \frac{\text{ilość punktów dla danego lokalu} \times \text{wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m}^2 \text{ pow. użytkowej budynku}}{51} \times \text{wskaźnik procentowy wartości odtworzeniowej : 12m-cy 1 m}^2 \text{ pow. użytkowej lokalu}$$

Natomiast w § 28 ust. 2 wskazano, iż dla potrzeb obliczenia stawki czynszu Prezydent Miasta określa:

1. zasady ustalenia ilości punktów dla danego lokalu, a w szczególności czynniki podwyższające lub obniżające jego wartość użytkową oraz odpowiadającą im ocenę punktową, przyjmując w szczególności następujące kryteria różnicowania stawek czynszowych:
 - a) położenie budynku,
 - b) ogólny stan techniczny budynku
 - c) atrakcyjność usytuowania lokalu mieszkalnego w budynku,
 - d) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan,
 - e) atrakcyjność użytkową lokalu mieszkalnego;
2. który wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, ustalony dla Szczecina przez Wojewodę Zachodniopomorskiego należy zastosować dla potrzeb obliczenia stawki;
3. wysokość wskaźnika procentowego wartości odtworzeniowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego;
4. minimalną i maksymalną wysokość stawki czynszu;
5. stawkę czynszu za lokal socjalny w wysokości połowy minimalnej stawki czynszu obowiązującej w mieszkaniowym zasobie Gminy Miasto Szczecin.

Prokurator wskazał, że powyższa regulacja jest ~~ona~~ sprzeczna z art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. oraz art. 7 i 94 Konstytucji.

Zgodnie z art. 21 ust.1 pkt 1 powyższej ustawy, rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, które to powinny

w szczególności obejmować wymienione w ust. 2 zagadnienia, w tym zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu (art.21 ust. 2 pkt 4).

Stosownie do art. 7 ust. 1 tej ustawy w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu z uwzględnieniem czynników podwyższających i obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: położenia budynku, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, ogólnego stanu technicznego budynku.

Prokurator wskazał, że przytoczony przepis nakłada na radę gminy obowiązek ustalenia stawek czynszu oraz zróżnicowania ich w zależności od czynników określonych ustawowo. Uchwała rady gminy różnicująca stawki musi zawierać wszystkie czynniki wymienione w ustawie i nie może żadnego z nich pomijać (wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2008 r., I OSK 1764/07)

Skarżący podkreślił, że niewątpliwie zasadniczym elementem polityki czynszowej jest ustalenie stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, a także określenie czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu co ma bezpośredni wpływ na możliwość i zakres podwyższenia lub obniżenia ustalonej stawki czynszu. Ponieważ to rada gminy określa politykę czynszową w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, zatem niewątpliwie w uchwale tej rada powinna ustalić również stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich ustawowych czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu. Brak jest bowiem innego przepisu, poza art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 4 powyższej ustawy, który upoważniałby radę gminy (względnie inny organ) do podjęcia stosownego aktu prawnego. W ocenie Prokuratora brak jest również podstaw prawnych do subdelegacji przez radę gminy powyższych uprawnień na inny organ samorządu gminy. W dalszej części uzasadnienia skargi Prokurator przedstawił konsekwencje takiej subdelegacji podnosząc, że z uwagi na przedmiot i zakres regulacji (ustalenie stawek czynszu, czynników obniżających lub podwyższających czynsz, określenie sposobu ustalania ilości punktów dla danego lokalu, wskaźnika procentowego wartości odtworzeniowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu) akt prawny, do podjęcia którego rada miasta upoważniła prezydenta niewątpliwie zawierałby normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Adresatami tych norm byłby szeroki krąg mieszkańców gminy. Dlatego taki akt prawny należy zakwalifikować do prawa miejscowego. Z uwagi zaś na to, że akty prawa miejscowego wkraczają władczo w sferę chronionych prawnie wolności i praw podmiotów prywatnych, powinny one być poinformowane o podstawie takiego

wkroczenia. Z zasady państwa prawnego wywodzi się, iż organ władzy publicznej tworząc prawo powinien nie tylko opierać się na nim, ale i wylegitymować się stosowną podstawą prawną do takich działań (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2006 r., IVSA/Wr 170/05). Tymczasem Prezydent Miasta Szczecin wydając akt prawny na podstawie takiej niedopuszczalnej subdelegacji zmuszony będzie do wydania, w istocie aktu prawa miejscowego, bez ustawowego upoważnienia.

Stosownie do art. 41 ust. 1 u.s.g., akty prawa miejscowego stanowi rada gminy. Nie jest zatem możliwe przeniesienie uprawnień do stanowienia aktu prawa miejscowego na inny organ samorządu gminy, w tym na prezydenta (wyrok NSA OZ we Wrocławiu z dnia 23 października 1992 r., SA/Wr 1057/92).

Prokurator wskazał też, że § 28 zaskarżonej uchwały jest sprzeczny z prawem również z innych względów. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, określonego w art. 21 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów (...). Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 21 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, wszystkie kwestie określone w ust. 2 składają się na treść programu. Dlatego też nie jest możliwe wyłączenie któregoś z elementów, jako przedmiotu odrębnej uchwały (wyrok WSA w Opolu z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Op 480/07).

W ocenie skarżącego Rada Miasta Szczecin jedynie pozornie wyczerpała wskazane powyżej upoważnienie ustawowe w zakresie art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. W § 28 uchwały wprowadziła bowiem wzór, który ma zastosowanie do obliczania czynszu, upoważniając jednocześnie prezydenta do ustalenia istotnych elementów składowych owego wzoru, od których zależeć będzie w rzeczywistości ustalenie stawki czynszu. To prezydent zyskał prawo do określenia ilości punktów dla danego lokalu, wskaźnika procentowego wartości odtworzeniowej 1 m² powierzchni użytkowej lokalu. Ponadto w § 28 ust. 4 skarżonej uchwały Prezydenta Miasta Szczecin został upoważniony do określenia minimalnej i maksymalnej stawki czynszu, od której zresztą uzależniona jest stawka czynszu za lokal socjalny (§ 28 ust. 5). Na prezydenta przeniesiono też prawo do ustalenia czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokalu oraz odpowiadającą im ocenę punktową. Mając powyższe na uwadze Prokurator uznał, że rzeczywiste uprawnienie do kształtowania polityki czynszowej w Gminie Szczecin zostało przekazane prezydentowi, a rada miasta poprzestała jedynie na określeniu wzoru do naliczenia stawki czynszu.

Odnosząc się do zarzutu zaniechania opublikowania zaskarżonej uchwały w dzienniku urzędowym, Prokurator podniósł, między innymi, że zgodnie z art. 42 u.s.g. w zw.

z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - akty prawa miejscowego podlegają obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie (art. 88 Konstytucji).

Skarżący negatywnie ocenił brak w zaskarżonej uchwale przepisu o jej promulgacji, co jest konsekwencją błędnego przyjęcia przez radę miasta, że nie stanowi ona aktu prawa miejscowego. W ocenie Prokuratora, analiza Rozdziału V „Zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu” wskazuje na to, że zawiera on co najmniej jedną generalną i abstrakcyjną normę prawną - § 29. W przepisie tym szczegółowo określono warunki jakie powinien spełnić najemca by czynsz najmu mógł zostać obniżony. Niewątpliwie dyspozycja tej normy ma zastosowanie w wielu powtarzalnych okolicznościach, co do szeregu podmiotów (mieszkańców Gminy Szczecin), zaś prezydent jest zobowiązany do jej przestrzegania przy rozpatrywaniu indywidualnych wniosków najemców o obniżenie czynszu.

W ocenie Prokuratora chociażby z uwagi na powyższy jeden przepis o charakterze generalnym i abstrakcyjnym zaskarżoną uchwałę należy uznać za akt prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego (wyrok NSA z 18 lipca 2008 r., sygn. I OSK 669/06, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 lutego 2008 r., II SA/OI 29/08). Dopiero po opublikowaniu danego aktu prawnego zgodnie z obowiązującymi przepisami staje się on powszechnie obowiązującym na danym terenie aktem prawa miejscowego (art. 88 Konstytucji). Opublikowanie danej uchwały musi wynikać z konkretnych jej postanowień i nie może być domniemywane (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., IVSA/GI 78/08).

W ocenie Prokuratora, Rada Miasta Szczecin podejmując zaskarżoną uchwałę dopuściła się rażącego naruszenia prawa stanowiącego przesłankę stwierdzenia jej nieważności. Z uwagi jednak na treść art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym Prokurator wniósł o stwierdzenie, że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa i nie może być wykonywana w całości. Prokurator wskazał, że zaskarżona uchwała - pomimo treści wskazujących na akt prawa miejscowego - nie została opublikowana, zatem nie może być uznana za akt prawa miejscowego, a jedynie za inny akt prawny wydany przez organy Gminy. Skoro zaś skarga została złożona już po upływie roku od jego odjęcia to zgodnie z art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie jest możliwe stwierdzenie jego

nieważności, a jedynie ustalenie, iż został wydany z naruszeniem prawa i nie może być wykonywany (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008 r., IVSA/GI 78/08, wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2005 r., I OSK 1191/05).

Na rozprawie w dniu 10 lutego 2010r. Prokurator oświadczył, że w jego ocenie zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego i zmodyfikował wniosek skargi wnosząc o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały.

Rada Miasta Szczecin reprezentowana przez radcę prawnego Katarzynę Baranowicz odpowiadając na skargę wniosła o jej odrzucenie ewentualnie o oddalenie w całości.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę rada podniosła, że w jej ocenie zaskarżona uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, zatem skarga jest spóźniona, gdyż zaskarżona uchwała weszła w życie z dniem jej podjęcia, tj. 25 lipca 2006r., a zatem skarga winna zostać odrzucona. Zgodnie bowiem z art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2002r. nr 153, poz. 1270 ze zm) termin do wniesienia skargi przez prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich wynosi sześć miesięcy od dnia wejścia w życie aktu, termin ten nie ma zastosowania do skargi na akt prawa miejscowego, który może być zaskarżony w każdym czasie.

W ocenie Rady Miasta Szczecin wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest aktem planowania, o charakterze strukturalno-organizacyjnym, którego normy adresowane są do podmiotów podległych gminie, wobec czego nie ma charakteru aktu powszechnie obowiązującego. Konstytucyjną cechą prawa miejscowego jest bowiem jego powszechne obowiązywanie na obszarze całej gminy. Akty prawa miejscowego muszą ponadto zawierać normy generalne i abstrakcyjne adresowane do wszystkich mieszkańców gminy.

Tymczasem zaskarżona uchwała nie spełnia wyżej wymienionych przesłanek, gdyż nie jest skierowana do członków wspólnoty samorządowej, lecz do podmiotów realizujących gospodarkę mieszkaniową. Na poparcie prezentowanego stanowiska rada wskazała na wyroki NSA z dnia 27 września 2002r. sygn. II SA/ KA 1272/ 02, i wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006r. sygn. akt II SA/ Bk 681/ 05 oraz opinię Cezarego Kocińskiego opublikowaną w Nowych Zeszytach Samorządowych Nr 6/2007r., w której autor jednoznacznie twierdzi, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego, gdyż nie zawiera norm powszechnie obowiązujących, a także nie jest aktem skierowanym do członków wspólnoty samorządowej.

Reasumując, rada uznała, że zaskarżona uchwała nie ma waloru aktu prawa miejscowego, zatem nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Z tych względów należy uznać, że skarga jako wniesiona po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie uchwały, jest oczywiście spóźniona i winna zostać odrzucona.

Odnosząc się do drugiego zarzutu skargi, rada podniosła, że z uzasadnienia skargi trudno wywnioskować, na czym miałyby polegać owa pozorność. Zdaniem rady, regulacje zawarte w uchwale to w istocie jedynie precyzyjne i konkretne założenia i wytyczne stanowiące wystarczającą podstawę do działań podejmowanych przez podmioty zarządzające zasobem mieszkaniowym gminy. Rada podkreśliła, że dopiero w oparciu o zasady, wytyczne zawarte w tej uchwale organ wykonawczy gminy na mocy art. 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, (...) ustala stawki czynszu.

Ustosunkowując się do trzeciego zarzutu, rada uznała go za niezasadny wskazując, że skarżący bowiem zupełnie pominął art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów (...), zgodnie z którym jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 1, ustala organ wykonawczy tej jednostki, w przypadku gminy- zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust 2 pkt 4.

Zawarty w § 28 uchwały wzór, jest wzorem ogólnym stanowiącym podstawę wyliczenia czynszu. Wzór ten jest jednym z elementów zasad polityki czynszowej.

W ocenie rady, powyższy zarzut sprowadza się zatem do kwestionowania delegacji ustawowej dla Prezydenta Miasta Szczecin zawartej w art. 21 ust.2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, stanowiącej wytyczną dla organu wykonawczego (art. 8 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie ustawy Kodeksu cywilnego).

Wojewódzki Sąd Administracyjny z w a ż y ł, co następuje:

Skarga Prokuratora Okręgowego w Szczecinie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz.1269 ze zm.), sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej, pod względem zgodności z prawem. Na podstawie art. 3 § 3 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. z 2002r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) zwanej dalej P.p.s.a. kognicji sądów administracyjnych poddane zostały akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak i ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) nie wprowadzają innych kryteriów aniżeli zgodność z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny kontroluje zatem uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie kryterium zgodności z przepisami prawa.

Zgodnie z art. 147 P.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Stosownie do art. 94 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym –nie stwierdza się nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy po upływie roku od dnia ich podjęcia chyba, że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały lub zarządzenia w terminie określonym w art. 90 ust.1, albo jeżeli są one aktem prawa miejscowego.

Przedmiotem skargi jest uchwała Nr LX/1123/06 Rady Miasta Szczecin z dnia 25 lipca 2006r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011, wydana na podstawie art. 21 ust. 2 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2005r. nr 31, poz. 266).

W pierwszej kolejności należało ocenić, czy uchwała Rady Miasta Szczecin w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin jest aktem prawa miejscowego i stosownie do art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1999r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm) w związku z art. 13 ust.1 pkt 2 stawy z dnia 20 lipca 2000r., o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2007r. Nr 62, poz. 718) podlega obowiązkowi publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, czy też nie jest aktem prawa miejscowego i obowiązkowi ogłaszania nie podlega.

W ocenie Sądu trafne jest stanowisko Prokuratora, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego. Wskazać należy, że brak jest legalnej definicji aktu prawa miejscowego. W orzecznictwie i doktrynie ugruntował się pogląd, że aktem prawa miejscowego jest akt, skierowany do szerokiego kręgu adresatów (którzy mogą być jednak w jakiś sposób określone) oraz wydany na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (vide-wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2002r.

sygn. akt I SA 2160/2001, LEX 81765, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 października 2006r., sygn. akt I OSK 908/06, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 listopada 2005r., sygn. akt I OSK 971/2005, LEX 196727).

Przepis art. 94 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowi, że organ samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) wynika, że ustawodawca przyznał radzie gminy kompetencje stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. W rozpatrywanej sprawie takie uprawnienia stworzył dla rady gminy przepis art. 21 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r., o ochronie praw lokatorów (...), który w dacie podejmowania uchwały brzmiał „Rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy”. Ustęp 2 przytoczonego artykułu wskazuje, że program powinien obejmować również zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżenia czynszu.

Skoro w przedmiotowej uchwale Rady Miasta Szczecin nastąpiła konkretyzacja regulacji ustawy i odnosi się ona do wszystkich mieszkańców Gminy Szczecina korzystających z mieszkaniowego zasobu gminy, to uchwała ta ma przymiot aktu prawa miejscowego. (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2008r. I OSK 1764/07).

Dla kwalifikacji danego aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm pranych i kształtowania przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym byłaby ona aktem prawa miejscowego i podlegałaby obowiązkowi publikacji w dzienniku urzędowym danego województwa (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2007r. I OSK 669/06).

Zgodzić się trzeba, że stanowiskiem Prokuratora, że taką normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym zawiera § 29 zaskarżonej uchwały, w którym istotnie szczegółowo określono warunki jakie powinien spełniać najemca by czynsz najmu mógł zostać obniżony. Rację ma Prokurator, że dyspozycja tej normy ma zastosowanie

w wielu powtarzalnych okolicznościach i odnosi się do szeregu mieszkańców Gminy Szczecin.

Z tych względów Sąd uznał, że zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, a tym samym taka uchwała powinna być, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2007r. Nr 68, poz. 449).

Zgodnie z art. 2 ust.1 tej ustawy ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe.

Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy z określonymi wyjątkami (art. 4 ust. 1 i 2, art. 5 tej ustawy).

Stosownie do art. 13 pkt 2 ustawy akty prawa miejscowego, stanowione przez organy gminy, ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Z przytoczonych przepisów wynika zatem, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz, że brak takiego ogłoszenia powoduje, iż dany akt nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych.

Uchwała rady gminy będąca aktem prawa miejscowego, która co do jej wejścia w życie zawiera unormowanie niezgodne ze wskazanymi przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, skutkiem czego nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie tylko nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych lecz jako sprzeczna z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym jest nieważna w rozumieniu art. 91 ust.1 tej ustawy. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, o których mowa w art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu nieogłoszenia go w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może on wywołać skutków prawnych w nim zamierzonych, w tym być podstawą prawną dla wykonywania określonej działalności władczej w sprawach indywidualnych z zakresu działalności publicznej (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2008r. I OSK 701/08).

W rozpoznawanej sprawie kwestionowana uchwała Rady Miasta Szczecin z dnia 25 lipca 2006r. stanowi w § 49, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, a przy tym

nie zawiera żadnych postanowień dotyczących jej ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Taka treść uchwały w tym zakresie jest wynikiem błędnego przekonania Rady, że przedmiotowa uchwała nie jest aktem prawa miejscowego i dlatego nie podlega obowiązkowi ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Podnieść też trzeba, że akt prawa miejscowego nie staje się aktem kierownictwa wewnętrznego przez sam fakt braku publikacji przepisanej dla prawa miejscowego, lecz pozostaje aktem prawa miejscowego, który nie wszedł w życie z braku prawidłowej publikacji.

Skoro - jak wywiedziono wyżej - zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to zgodnie z art. 53 § 3 P.p.s.a. Prokurator mógł zaskarżyć uchwałę w każdym czasie, a także stosownie do art. 94 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym dopuszczalne jest w każdym czasie orzekanie o jej nieważności (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 lutego 2006r. I OSK 1336/05, LEX 194876). Dlatego wniosek Rady o odrzucenie skargi z powodu uchybienia terminu do wniesienia skargi okazał się całkowicie niezasadny.

Niezależnie od powyższego, odnosząc się do dalszych zrzutów skargi przyznać należało, że są one trafne.

Zgodnie z art. 21 ust.1 pkt 1, i ust.2 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, rady gmin zostały zobowiązane do uchwalenia opracowanego na co najmniej pięć kolejnych lat wieloletniego programu zagospodarowania zasobem gmin. Stosownie do art. 21 ust.2 pkt 4 tej ustawy przedmiotowy program powinien obejmować zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu. W świetle postanowień art. 7 ust.1 pkt 1-4 powołanej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały) w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: 1) położenie budynku, 2) położenie lokalu w budynku, 3) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, 4) ogólnego stanu technicznego budynku.

Przepis ten niewątpliwie nakłada na gminę obowiązek ustalenia stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich enumeratywnie wymienionych w tym przepisie czynników, które muszą być bezwzględnie respektowane w każdej uchwale rady gminy.

Zasadnie podniósł Prokurator, że zasadniczym elementem polityki czynszowej jest ustalenie stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu, a także określenie czynników podwyższających i obniżających wartość użytkową lokalu co ma bezpośredni wpływ na możliwość i zakres podwyższania lub obniżania ustalonej stawki czynszu. Skoro to rada określa politykę czynszową w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, to niewątpliwie w uchwale tej rada powinna ustalić również stawki czynszu z uwzględnieniem wszystkich ustawowych czynników obniżających lub podwyższających wartość użytkową lokalu.

Sąd podziela stanowisko wyrażone w skardze, że brak jest podstaw formalnych do subdelegacji powyższych uprawnień na inny organ samorządu terytorialnego, tak jak uczyniła to Rada Miasta Szczecin w § 28 ust.1 zaskarżonej uchwały. Rada postanowiła bowiem, że to Prezydent Miasta określi zasady ustalania ilości punktów dla danego lokalu, a w szczególności czynniki podwyższające lub obniżające jego wartość punkową, przyjmując w szczególności następujące kryteria różnicowania stawek czynszowych: a) położenie budynku, b) ogólny stan techniczny budynku, c) atrakcyjność usytuowania lokalu mieszkalnego w budynku, d) wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, e) atrakcyjność użytkową budynku.

W ocenie Sądu, postanowienia przytoczonego § 28 ust.2 uchwały dowodzą, że istotnie rada dokonała swoistego przeniesienia uprawnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego na Prezydenta Miasta.

Chybione jest w ocenie Sądu stanowisko Rady Miasta, że Prokurator pominął treść art. 8 ust.1 ustawy o ochronie praw lokatorów, zgodnie z którym jeżeli właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, stawki czynszu, o których mowa w art. 7, ustala organ wykonawczy tej jednostki. W przypadku gminy – zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 21 ust.2 pkt 4.

Podnieść należy, że przepis art. 8 w powiązaniu z art. 7 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) stanowi, кто jest uprawniony do ustalania stawek czynszu, o których mowa w art. 7 w imieniu właścicieli. Niewątpliwie w odniesieniu do lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ustalającym stawki czynszu za 1 m² jest wójt (burmistrz, prezydent), który jest obowiązany działać na podstawie uchwały, o której mowa w art. 21 ust.2 pkt 4.

Innymi słowy same stawki ustala organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, ale według zasad ustalonych przez radę w stosownej uchwale. W zaskarżonej uchwale właśnie te, ogólnie rzecz ujmując, ustalenia zasad Rada

przekazała rada prezydentowi ograniczając się do ustalenia wzoru do obliczania czynszu, przekazując ustalenia istotnych elementów wzoru organowi wykonawczemu. W takiej sytuacji, zarzut pozornego wyczerpania przez Radę upoważnienia wynikającego z art. 21 ust. 4 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów (...) jest w pełni uzasadniony.

Analiza treści § 28 zaskarżonej uchwały wskazuje, że istotnie rzeczywiste uprawnienie do kształtowania polityki czynszowej w Gminie Szczecin zostało przekazane prezydentowi.

Mając powyższe na względzie, Sąd na podstawie art. 147 § 1 w związku z art. 152 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwy/we podpis/y
za zgodność z oryginałem
ST. SEKRETARZ SĄDOWY

Joanna Białas-Gołąb