

## ODPIS

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

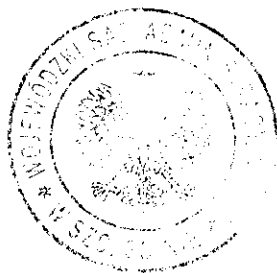
Dnia 25 marca 2010 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Marzena Iwankiewicz
Sędziowie	Sędzia NSA Elżbieta Makowska /spr./ Sędzia WSA Arkadiusz Windak
Protokolant	Krzysztof Chudy

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 marca 2010 r.  
sprawy ze skargi Prokuratora Okręgowego w Szczecinie  
na uchwałę Rady Miasta Szczecin z dnia 30 lipca 2007 r., nr XII/341//07  
w przedmiocie zmiany uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania  
mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011

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



Na wniosek...  
26...  
Sędzia...  
Krzysztof Chudy  
Protokolant

## UZASADNIENIE

Prokurator Okręgowy w Szczecinie zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie uchwałę Rady Miasta Szczecin z dnia 30 lipca 2007r. nr XII/341/07 zmieniającą uchwałę tejże Rady nr LX/1123/06 z dnia 25 lipca 2006r. 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 pkt 8 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.).

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

- art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r., 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. 2 i 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Według Prokuratora wskazane naruszenie prawa polega na:

- 1) zaniechaniu opublikowania zaskarżonej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, podczas gdy stanowi ona akt prawa miejscowego;
- 2) niewłaściwym określeniu przepisów przejściowych oraz zaniechaniu wskazania odpowiedniego *vacatio legis*, skutkującym dowolnym pozbawieniem części mieszkańców gminy praw do nabycia własności wynajmowanych przez nich lokali komunalnych;

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 zaskarżoną uchwałą wprowadziła zmiany do wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006r. - 2011r. Rada Miasta upoważniła i zobowiązała zarazem Prezydenta Miasta Szczecin do wyodrębnienia zasobu docelowo czynszowego spośród lokali położonych w budynkach stanowiących wyłączną własność Gminy Szczecin oraz w budynkach wspólnot mieszkaniowych liczących powyżej 7 lokali.

W § 1 pkt 3 przedmiotowej uchwały wprowadzono zmianę dotyczącą § 23 uchwały nr LX/1123/06 Rady Miasta Szczecin. Mianowicie, przepis ten otrzymał brzmienie:

„§ 23.1. Lokale stanowiące zasób docelowo czynszowy, wyodrębnione przez Prezydenta na zasadach określonych w niniejszej uchwale nie podlegają sprzedaży z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Przepis ust. 1 nie ma zastosowania do wniosków o sprzedaż lokalu złożonych przed dniem 30 lipca 2007r.”

W § 3 określono, iż uchwała wchodzi w życie z dniem jej podjęcia, czyli z dniem 30 lipca 2007r.

Zdaniem Prokuratora, zasadnicze znaczenie dla sprawy ma fakt, iż w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały nie był znany ów zasób docelowo czynszowy, bowiem dopiero w dniu 22 lutego 2008 r. Prezydent Miasta Szczecin wydał zarządzenie nr 92/08 w sprawie wyodrębnienia docelowo czynszowego zasobu lokali mieszkalnych. Zatem dopiero z datą 22 lutego 2008 r. zostały określone lokale mieszkalne, które zgodnie ze zmienionym z dniem 30 lipca 2007 r. § 23 ust. 1 uchwały o wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Szczecin na lata 2006-2011 nie mogą być sprzedane.

Skarżący negatywnie ocenił brak w zaskarżonej uchwale przepisu wskazującego na konieczność jej promulgacji, co jest, jego zdaniem, konsekwencją błędnego przyjęcia przez Radę, że uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego. Prokurator wskazał, że kwalifikacja danego aktu prawnego jako aktu prawa miejscowego zależy od charakteru norm prawnych i kształtowania przez to sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli normy te posiadają walor abstrakcyjności i generalności, to akt prawny je zawierający uznawany jest za akt prawa miejscowego.

Regulacja prawna zawierająca zmienione brzmienie § 23 uchwały nr LX/1123/06 określa sytuację prawną szeregu mieszkańców Gminy Szczecin – lokatorów tych mieszkań należących do gminy, które zostaną zakwalifikowane przez prezydenta do zasobu docelowego czynszowego. Osoby te, według skarżącego, nie będą mogły skorzystać z prawa wykupu od gminy wynajmowanych przez nie lokali mieszkalnych, chyba że wniosek o sprzedaż lokalu złożyły przed dniem podjęcia uchwały tj. 30 lipca 2007r. Prezydent rozpatrując indywidualne wnioski mieszkańców o kupno lokali z tego właśnie zasobu, będzie zobowiązany stosować we wszystkich analogicznych sytuacjach ten zmieniony przepis. Stąd niewątpliwie, zdaniem wnoszącego skargę, wynika, że przepis ten ma charakter normy generalnej i abstrakcyjnej, co wiąże się z

uznaniem całego aktu prawnego za akt prawa miejscowego i powoduje konieczność jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Prokurator wskazał także, że § 3 zaskarżonej uchwały stanowi, iż wchodzi ona w życie z dniem podjęcia, czyli z dniem 30 lipca 2007 r. i wyjaśnił, że dopiero 22 lutego 2008 r. Prezydent Miasta Szczecin określił zasób docelowo czynszowy. W tym kontekście, Rada Miasta wyżej wskazanym zmienionym przepisem § 23 zmieniła na gorsze sytuację szeregu lokatorów lokali komunalnych, ponieważ w sposób niewłaściwy określiła przepisy przejściowe. Regulacją o charakterze intertemporalnym jest ust. 2 § 23. Treść tego przepisu określa wpływ nowych przepisów na stosunki powstałe przed działaniem regulacji dotychczasowych, a mianowicie przedłużenie obowiązywania dawnego prawa, określono bowiem, że do wniosków złożonych przed 30 lipca 2007 r. stosuje się dawne przepisy.

Stanowienie przepisów prawa musi jednak obejmować wszystkie sytuacje, które mogą pojawiać się na tle wprowadzenia w życie nowych regulacji i nie mogą pomijać ochrony praw jakiejkolwiek grupy podmiotów objętych tymi przepisami. Zdaniem skarżącego, Rada Miasta Szczecin, zdawała sobie sprawę z tego, iż w dniu 30 lipca 2007r. zasób docelowo czynszowy nie był znany, zaś mając na uwadze wymogi proceduralne jeszcze przez dłuższy czas nie będzie on mógł być znany. W tej sytuacji zastrzeżenie skarżącego wzbudziło pozostawienie poza ochroną prawną przepisów przejściowych tych spośród mieszkańców lokali komunalnych, którzy spełniając warunki określone w uchwale mieli prawo do nabycia lokali przez nich wynajmowanych, złożyli taki wniosek najwcześniej w dniu 30 lipca 2007r., wniosek ten nie został rozpoznany do dnia 22 lutego 2008 r., a w tym dniu ich lokal w drodze zarządzenia Prezydenta Miasta Szczecin w dniu 22 lutego 2008r. nr 92/08 w sprawie wyodrębnienia docelowo czynszowego zasobu lokali mieszkalnych został zaliczony do zasobu określonego w tym zarządzeniu. Według Prokuratora odczytując wprost przepisy kwestionowanej uchwały, należałoby przyjąć, że w takiej sytuacji nie przysługuje im prawo do wykupu mieszkania, o czym tak naprawdę nie mieli szans się dowiedzieć w dacie składania wniosku z uwagi na brak obowiązujących wówczas przepisów określających zasób docelowo czynszowy, co jest konsekwencją braku właściwie określonych przepisów przejściowych i braku określenia *vacatio legis*.

W ocenie Prokuratora powyższe rozwiązanie jest sprzeczne z treścią art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. Skarżący podkreślił, iż owa sprzeczność z zasadą równości podmiotów wobec prawa nie wynika z faktu wprowadzenia ograniczeń w zakresie sprzedaży pewnej kategorii mieszkań zaliczonych do zasobu docelowo czynszowego,

a jedynie sposobu wprowadzenia w życie owych przepisów.

W konkluzji Prokurator stwierdził, że Rada Miasta Szczecin podejmując zaskarżoną uchwałę dopuściła się rażącego naruszenia prawa stanowiącego podstawę do stwierdzenia jej nieważności. Skoro zaś skarga została złożona już po upływie roku od podjęcia zaskarżonej uchwały Prokurator na podstawie art. 147 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w związku z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wniósł, o stwierdzenie że zaskarżona uchwała została wydana z naruszeniem prawa i nie może być wykonana w całości (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/GI 78/08, wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 grudnia 2005r., sygn. akt I OSK 1191/05).

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

Na wstępie udzielonej odpowiedzi Rada Miasta wyjaśniła, że Prokurator zaskarżył do Sądu uchwałę LX/1123/06 z dnia 25 lipca 2006r. w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Szczecin na lata 2006-2011, a skarga będąca przedmiotem niniejszego postępowania dotyczy uchwały zmieniającej uchwałę nr LX/1123/06 z dnia 25 lipca 2006r. Z tych względów większość twierdzeń i zarzutów zawartych w odpowiedzi na pierwszą skargę pokrywa się z twierdzeniami Rady Miasta prezentowanymi w sprawie niniejszej.

Rada generalnie nie zgodziła się z zarzutami skargi, uznając je za bezpodstawne.

Odnosząc się do zarzutu nie opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego Rada wskazała na brzmienie art. 53 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi ( Dz. U. z 2002r. Nr 153, poz. 1270 ze zm) i wywiodła, że skarga Prokuratora, jako wniesiona po upływie 6 miesięcy od uchwalenia, na akt nie posiadający waloru aktu prawa miejscowego, jest spóźniona.

W ocenie zaskarżonego organu, 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.

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.

Odnosząc się do drugiego zarzutu skargi, Rada podniosła, że możliwość wyłączenia ze sprzedaży lokali mieszkalnych położonych w budynkach wskazanych przez Prezydenta Miasta Szczecin, jako nieruchomości docelowo przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poprzez najem Rada Miasta Szczecin ustanowiła już w 2004r. (§ 2 ust. 1 pkt 4 uchwały nr XVI/316/04 z dnia 16 lutego 2004r. w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży stanowiących własność Gminy Miasto Szczecin opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z 2004r., Nr 18, poz. 342).

Gmina nie ma żadnego obowiązku sprzedaży lokali komunalnych na rzecz ich najemców i trudno Radzie Miasta w takiej sytuacji uznać, że zostały naruszone, bądź ograniczone jakiegokolwiek prawa najemców, skoro takim osobom nie przysługuje nawet potencjalne roszczenie o wykup.

Pismem procesowym z dnia 8 marca 2010 r. prokurator zmodyfikował wniosek skargi w ten sposób, że wniósł o stwierdzenie nieważności w całości zaskarżonej uchwały.

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

Skarga Prokuratora Okręgowego w Szczecinie zasługuje na uwzględnienie.

Warunkiem przystąpienia przez sąd administracyjny do badania zgodności z prawem zaskarżonego aktu normatywnego organu jednostki samorządu terytorialnego jest uprzednie stwierdzenie, że skarga spełnia wszystkie warunki formalne jej wniesienia, a w tym, że została wniesiona w terminie. W przypadku, gdy skargę wnosi prokurator zbadać należy czy skarga mieści się w terminie przewidzianym w art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami

administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270), na który trafnie wskazano w odpowiedzi na skargę, bowiem jego niezachowanie skutkuje odrzuceniem skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 2 p.p.s.a.

W związku z powyższym rozważania nad oceną legalności zaskarżonej uchwały poprzedzić trzeba określeniem jej charakteru prawnego, gdyż od tego zależy ustalenie, czy skarga prokuratora wniesiona została w terminie. Poza tym, stwierdzenie jaki jest prawny charakter uchwały determinuje sposób rozstrzygnięcia sądowego w kontekście art. 147 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Rozstrzygając wskazaną kwestię przypomnieć trzeba, że

Konstytucja RP w art. 87 do źródeł prawa powszechnie obowiązującego wymienionych w ust. 1 (Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe, oraz akty normatywne stanowione przez organizację międzynarodową, rozporządzenia), zalicza także w ust.2 akty prawa miejscowego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Zgodnie zaś z art. 94 Konstytucji, organy samorządu terytorialnego i terenowe organy administracji rządowej ustanawiają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze ich działania, przy czym zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Z powyższych przepisów konstytucyjnych wynika zatem, że akt prawa miejscowego to podstawowe źródło prawa, obowiązujące powszechnie na obszarze działania organów, które go ustanowiły, stanowiony na podstawie i w granicach ustaw, przez organy samorządu terytorialnego (lub terenowe organy administracji rządowej).

W doktrynie zwraca się uwagę na to, że ta legalna definicja aktu prawa miejscowego wynikająca z Konstytucji jest niepełna. Dopelnieniem tej definicji jest więc wymóg prawidłowego ogłoszenia takiego aktu normatywnego dla jego skutecznego wejścia w życie. Poza tym wskazuje się, że będąc źródłami prawa powszechnie obowiązującego, akty prawa miejscowego muszą mieć charakter normatywny, a zatem muszą zawierać wypowiedzi dyrektywne wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się. Aktem prawa miejscowego nie będą zatem wypowiedzi optatywne, czyli akty nie mające charakteru normatywnego, a więc wypowiedzi opisowe, postulaty, intencje, życzenia.

Oprócz charakteru normatywnego, akty prawa miejscowego muszą zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (nakaz, zakaz odnosi się do powtarzalnych okoliczności, a nie do okoliczności jednorazowych) i generalnym skierowanym do bliżej niezindywidualizowanej kategorii adresatów ( vide: D. Dąbek, Prawo miejscowe

samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Kraków 2004, str. 30-33, 70-73; E.Cz. Malisz, Samorządowe prawo miejscowe, Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra 2001, str. 20-24; )

Uogólniając powyższe, można stwierdzić, jak to niejednokrotnie określano w orzecznictwie, że aktami prawa miejscowego są akty normatywne wydane przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustawy i w granicach ustawy, powszechnie obowiązujące na obszarze działania jednostki samorządu terytorialnego, która je ustanowiła, zawierające wypowiedzi dyrektywne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. ( podobnie wyroki NSA z 12.02.2008r ., I OSK 1764/07, z 18.07.2006r. , I OSK 669/06).

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym przyjmuje się przy tym, że o zaliczeniu określonego aktu normatywnego do kategorii aktów prawa miejscowego nie decyduje samo przekonanie normodawcy, lecz faktyczny charakter norm. Jeśli choćby jedna norma takiego aktu ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz spełnia pozostałe elementy definicji, to mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego (vide wyroki NSA z 18.07.2006 r., I OSK 669/06, WSA w Olsztynie z 21.02.2008 r. , II SA/OI 29/08).

Pamiętać przy tym trzeba, że kontroli sądu poddana jest uchwała zmieniająca w części wcześniejszy akt normatywny organu jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego, charakter prawny zaskarżonej uchwały oceniany być musi ponadto przez pryzmat charakteru prawnego uchwały nią zmienionej. Jeśli bowiem określona uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu wyżej przedstawionym, to również uchwała ją zmieniająca posiada taki sam charakter prawny. Dlatego, nawet gdyby zaskarżona uchwała w swoich postanowieniach nie zawierała norm generalnych i abstrakcyjnych o charakterze wypowiedzi dyrektywalnych, to i tak należałoby przyjąć, że jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zmieniając będącą aktem prawa miejscowego uchwałę z dnia 25 lipca 2006 r. Nr LX/1123/06 w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011, sama stała się również aktem prawa miejscowego.

W związku z wywodami odpowiedzi na skargę, kwestionującymi taki właśnie charakter uchwały rady gminy w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy stwierdzić trzeba, że zagadnienia charakteru prawnego tego rodzaju uchwały nie można rozstrzygnąć w sposób uniwersalny, mogący mieć zastosowanie do wszystkich uchwał w takim przedmiocie. Jak już była mowa o tym wyżej, o charakterze prawnym konkretnej uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego decyduje treść zawartych w niej norm. Tak więc



poza przypadkiem, gdy sam ustawodawca w przepisie stanowiącym upoważnienie do podjęcia uchwały określa, że uchwała taka będzie aktem prawa miejscowego (jak na przykład stanowi to w odniesieniu do gminnego regulaminu utrzymania czystości i porządku art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jt. Dz. U z 2005 r. Nr 236, poz. 2008), badać trzeba indywidualnie charakter prawny konkretnej uchwały. Dlatego między innymi odwoływanie się do orzecznictwa i piśmiennictwa nie w każdym przypadku może dostarczyć pomocnej wskazówki, a przeciwnie okazać się może mylące lub nieprzydatne, gdyż wystąpienie identycznie brzmiących uchwał podjętych w tego rodzaju przedmiocie nie jest możliwe.

Wobec powyższego, zdaniem Sądu, znaczenie dla rozstrzygnięcia omawianego zagadnienia w sprawie niniejszej ma kwestia charakteru prawnego wskazanej wyżej uchwały Rady Miasta Szczecin w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2006-2011. O tym, że uchwała ta posiada charakter aktu prawa miejscowego orzekł już Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie nieprawomocnym wyrokiem z dnia 3 marca 2010r. w sprawie sygn. akt II SA/Sz 1363/09 stwierdzając nieważność tej uchwały w całości, na co trafnie zwrócił uwagę skarżący w swym piśmie procesowym z dnia 8 marca 2010r.

Skład Sądu orzekający w niniejszej sprawie nie ma wątpliwości co do takiego charakteru prawnego uchwały z dnia 25 lipca 2006r. ponieważ obejmuje ona swymi uregulowaniami zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu, co stanowi konkretyzację upoważnienia ustawowego określonego w 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. Nr 71, poz. 733 ze zm.) i odnosi się do tych wszystkich mieszkańców Gminy Miasta Szczecin, którzy są najemcami mieszkań komunalnych opłacającymi czynsz najmu ustalany przy uwzględnieniu regulacji wynikających z tej uchwały w kwestii warunków obniżania czynszu.

Reasumując dotychczasowe wywody, Sąd stanął na stanowisku, że skoro uchwała pierwotna jest aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na terenie Gminy Miasta Szczecin, to zaskarżona uchwała, jako uchwała zmieniająca akt prawa miejscowego, jest również aktem prawa miejscowego i co do niej obowiązuje taki sam tryb ogłaszania jak co do uchwały zmienianej.

Poza tym sporna uchwała z dnia 30 lipca 2007r. w normie wyłączającej w § 23 ust. 1 dopuszczalność zbywania lokali komunalnych, wyodrębnionych do zasobu docelowo czynszowego wyznacza jednocześnie granicę czasową (dzień wejścia

uchwały w życie – 30 lipca 2007r.), stanowiąc w § 23 ust. 2, że : „Przepis ust. 1 nie ma zastosowania do wniosków o sprzedaż lokali złożonych przed dniem 30 lipca 2007r.”

W ten sposób § 23 ust. 2 kwestionowanej uchwały, zawiera określenie granic uprawnień najemców lokali komunalnych do ubiegania się o zbycie im tych lokali, a zatem jest normą adresowaną do szerokiego, bliżej indywidualnie nie określonego kręgu adresatów, co również przemawia za uznaniem jej za akt prawa miejscowego.

Zaskarżona uchwała weszła w życie 30 lipca 2007 r. a Prokurator wniósł skargę do sądu w dniu 28 grudnia 2009r.

W myśl art. 53 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.) prokurator (lub Rzecznik Praw Obywatelskich) może wnieść skargę „ w terminie sześciu miesięcy od dnia doręczenia stronie rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej, a w pozostałych przypadkach w terminie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie aktu lub podjęcia innej czynności uzasadniającej wniesienie skargi. Termin ten nie ma zastosowania do wnoszenia skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej,” a zatem, skoro zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to znaczy, że przewidziany w cytowanym przepisie termin ograniczający czas wniesienia skargi przez prokuratora do 6 miesięcy od wejścia aktu normatywnego w życie -nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, co oznacza, że skarga wniesiona została w terminie. Oznacza to również, że zawarte w odpowiedzi na skargę twierdzenie, że skarga jest spóźniona -jest chybione.

Stwierdzenie, że uchwała Nr XII/341/07 Rady Miasta Szczecin z dnia 30 lipca 2007r. zmieniająca uchwałę 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) jest aktem prawa miejscowego prowadzi wprost do konkluzji, że zasadniczy zarzut stawiany skargą, jest zasadny.

Według art. 88 Konstytucji RP, warunkiem wejścia w życie źródeł prawa powszechnie obowiązującego, a w tym aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1), zaś zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2).

Sporna uchwała, jako akt prawa miejscowego 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.

Publikacja aktu normatywnego ma na celu jego upowszechnienie aby umożliwić obywatelom zapoznanie się z jego normami. Brak publikacji aktu normatywnego zmieniającego akt prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na terenie gminy, której rada akt ten ustanowiła, stanowi przekreślenie tego celu.

Ponadto 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 30 lipca 2007r. stanowi w § 3, 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. (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 23.04.2009r. sygn. III SA/Kr 1090/08, LEX nr 522339).

Skoro jak wywiedziono wyżej – zaskarżona uchwała jest aktem prawa miejscowego, to 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).

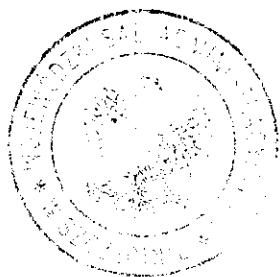
Zaistnienie z przyczyn wskazanych wyżej, podstaw prawnych do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości pozwala na uznanie z zbędne analizowanie dalszych zarzutów skargi, zwłaszcza kwestii skutków prawnych braku w jej postanowieniach odpowiedniego uregulowania kwestii przepisów intertemporalnych, oraz nieokreślenia *vacatio legis* uchwały. Jest bowiem oczywiste, że decydowanie, a w tym wypadku ograniczenie, możliwości złożenia skutecznego wniosku o zbycie najemcy dotychczas zajmowanego lokalu komunalnego bez odpowiedniego *vacatio legis* takiego uregulowania jest niezgodne z prawem, gdyż godzi w zasady praworządności, skoro uniemożliwia obywatelom zapoznanie się z tym prawem przed jego wejściem w życie i wobec braku jakiegokolwiek racjonalnie uzasadnionego ważnego powodu ku takiemu zaskakiwaniu obywateli zmianą prawa lokalnego.

W ocenie Sądu, niezależnie od zarzutów skargi zaistniała jednak konieczność zwrócenia uwagi na wyłaniające się na gruncie analizowanej uchwały zagadnienie jej zakresu przedmiotowego.

Mianowicie, istotą tej uchwały jest wprowadzenie do wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin regulacji prowadzącej do wyodrębnienia przez Prezydenta Miasta na zasadach określonych w uchwale lokali stanowiących zasób docelowo czynszowy, nie podlegających sprzedaży. Rada w odpowiedzi na skargę trafnie podniosła, że gmina nie ma obowiązku sprzedaży lokali komunalnych. Jednakże, na co również zwrócono uwagę w odpowiedzi na skargę, Rada Miasta Szczecin podjęła wcześniej - w dniu 16 lutego 2004r. uchwałę nr XVII/316/04 w sprawie sprzedaży lokali mieszkalnych, użytkowych i garaży

stanowiących własność Gminy Miasto Szczecin ( Dz. Urz. Woj. Zach. Z 2004 r. Nr 18, poz. 342). W przepisach tej uchwały Rada określiła (§ 2 ust. 1 pkt 4), jakie kategorie lokali wskazanych przez Prezydenta Miasta nie będą podlegały sprzedaży. W obecnie kontrolowanej uchwale doszło więc - zdaniem sądu – do częściowego wejścia w materię uregulowana innym, wcześniejszym aktem normatywnym bez określenia wzajemnej relacji czasowych między tymi przepisami. Przede wszystkim jednak, błędem Rady było dokonanie zmiany w uchwale w przedmiocie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, który znajduje swoje oparcie normatywne w upoważnieniu ustawowym wynikającym art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1-8 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 1-4, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego poprzez wprowadzenie regulacji, w części dotyczącej zasad zbywania lokali, nie przekazanej w upoważnieniu ustawowym do zakresu przedmiotowego tej uchwały. Wskazany w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały art. 21 ust. 2 pkt 8 tej ustawy obliguje Radę do uchwalenia w programie wieloletnim opisu innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności m.in. „planowaną sprzedaż lokali”, co nie jest równoznaczne z upoważnieniem do określania w ramach takiej uchwały zasad sprzedaży lokali i terminów rozpatrywania wniosków w tym przedmiocie. Tak więc i z tej przyczyny zaskarżona uchwała w istotny sposób narusza prawo.

Z powyższych względów należało orzec, na podstawie art. 147 § 1 oraz art. 152 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jak w sentencji.



Na prośbę... podpisany  
za...  
Sędzią...  
*Chudy*  
2010.05.14