



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 grudnia 2022 r.

WNP-I.4131.327.2022.KS

**Rada Miejska
w Ożarowie Mazowieckim**
ul. Kolejowa 2
05-850 Ożarów Mazowiecki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim Nr LX/550/22 z dnia 17 listopada 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2018-2022.”.*

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 17 listopada 2022 r. Rada Miejska w Ożarowie Mazowieckim podjęła uchwałę Nr LX/550/22 *zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2018-2022.”.*

Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 24 listopada 2022 r.

W podstawie prawnej Rada Miejska wskazała 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. z 2022 r. poz. 172, z późn. zm.), zwanej dalej: „u.o.p.l.” oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 u.o.p.l. rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Program ten powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat oraz spełnić wymogi, co do jego treści, określone w art. 21 ust. 2 u.o.p.l.

Należy wskazać, że Rada Miejska przyjęła Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2018 – 2022 uchwałą Nr LVII/600/18 z dnia 9 lipca 2018 r. (opublikowaną w Dz. Urz. Woj. Maz. z 2018 r. poz. 7126). Pierwotna uchwała została zmieniona przez Radę Miejską uchwałą Nr XXVIII/262/2020 z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2018 – 2022” (opublikowaną w Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 8073), a następnie uchwałą Nr L/474/22 z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2018 – 2022” (opublikowaną w Dz. Urz. Woj. Maz. z 2022 r. poz. 3580). Powyżej wskazane uchwały pozostają nadal w obrocie prawnym jako akty prawa miejscowego.

Z kolei w § 2 kwestionowanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: **„Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.”**

Organ nadzoru wskazuje, że **każda zmiana uchwały, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie**, jak uchwała zmieniana - w przedmiotowej sprawie w trybie właściwym dla aktów prawa miejscowego. Zmiana uchwały jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń uchwały, pozostawiając pozostałe bez zmian. **Powyższe obliuguje organ stanowiący do zmiany uchwały w trybie właściwym do jej podjęcia.**

Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w świetle aktualnych wyroków sądowoadministracyjnych. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 19 grudnia 2011 r. sygn. akt IV SA/GI 249/11 trafnie zwrócił uwagę na to, że: *„(...) wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem zawierał normy generalne i abstrakcyjne, charakterystyczne dla przepisów prawa miejscowego, a wystarczy, by w uchwale znalazła się jedna norma o takim charakterze, by całą uchwałę zakwalifikować jako akt prawa miejscowego (też w wyroku NSA z dnia 18 lipca 2006 r. sygn. akt I OSK 669/06).”*

Nie ulega zatem wątpliwości, że zarówno uchwała pierwotna, jak i kwestionowana uchwała zmieniająca stanowią akty prawa miejscowego. W wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 marca 2022 r. sygn. akt III SA/GI 1424/21 Sąd wskazał, że: *„Dla kwalifikacji danego aktu, jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę*

postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, jest ona aktem prawa miejscowego. Zauważyć należy nadto, iż charakter prawny uchwał wydawanych jako prawo miejscowe, na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów nie budzi wątpliwości sądów administracyjnych (wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 984/12). W konsekwencji w ocenie Sądu uchwała zmieniająca uchwałę wydaną na podstawie powołanego przepisu również stanowi również akt prawa miejscowego.”.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego, jest ich ogłoszenie. Ponadto, jak wynika z treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Stosownie zaś do art. 13 pkt 2 ww. ustawy ogłasza się, m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy, w tym m.in. akty, w których rada gminy przyjmuje wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zaś konsekwencją nieogłoszenia aktu prawa miejscowego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest brak możliwości wywołania przez postanowienia tego aktu skutków prawnych w nim zamierzonych. Inaczej ujmując, nieopublikowany akt prawa powszechnie obowiązującego nie może stanowić podstawy prawnej władczych rozstrzygnięć w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej (wyroki NSA: z dnia 23 października 2008 r. sygn. I OSK 701/08; z dnia 9 stycznia 2013 r. sygn. akt I OSK 1608/12).

Skoro zatem istnieje obowiązek publikacji przedmiotowych uchwał, który to obowiązek jest warunkiem ich wejścia w życie, to niewykonanie tego obowiązku jest równoznaczne z istotnym naruszeniem prawa, co każdorazowo, bez względu na treść aktu - skutkuje stwierdzeniem nieważności aktu w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku WSA w Warszawie z dnia 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził, że: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że uchwała Nr LX/550/22 Rady Miejskiej w Ożarowie Mazowieckim z dnia 17 listopada 2022 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Ożarów Mazowiecki na lata 2018-2022”*, została wydana z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym konieczne jest stwierdzenie nieważności w całości.

Jednocześnie wskazuję, że pracownicy organu nadzoru informowali pracownika Urzędu Miasta w Ożarowie Mazowieckim o naruszeniu prawa.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję również, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/