Wrocław, 17 lutego 2022 r.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.14.3.2022.RB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

§ 3. we fragmencie: "i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego" uchwały nr LII/251/22 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 26 stycznia 2022 r. w sprawie stwierdzenia utraty mocy obowiązującej uchwały w sprawie powołania Społecznej Komisji Mieszkaniowej.

Uzasadnienie

Rada Miejska Chojnowa na sesji w dniu 26 stycznia 2022 r. podjęła m.in. uchwałę nr LII/251/22 w sprawie stwierdzenia utraty mocy obowiązującej uchwały w sprawie powołania Społecznej Komisji Mieszkaniowej - dalej: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 2 lutego 2022 r.

W toku badania legalności uchwały nr LII/251/22 Organ Nadzoru stwierdził, że §3 we fragmencie: "i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego" tej uchwały w sposób istotny narusza art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dalej: ustawy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 - dalej: ustawa), poprzez skierowanie uchwały do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, w sytuacji gdy uchwała ta nie stanowi aktu prawa miejscowego oraz jej publikacji nie przewiduje przepis szczególny.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejskja Chojnowa zdecydowała o utracie mocy obowiązującej przez uchwałę nr VII/30/15 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie powołania Społecznej Komisji Mieszkaniowej. W §3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Przede wszystkim należy zauważyć, że badana uchwała jeast aktem uchylającym uchwałę powołującą pozostający w strukturze gminy zespół doradczy w zakresie gospodarki mieszkaniowym zasobem gminy. Jako akt kierownictwa wewnętrznego wiąże zatem jedynie wskazane w nim podmioty w ramach struktury wewnętrznej gminy.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, niedopuszczalne jest skierowanie badanego aktu do publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jak uczyniono to w kwestionowanym fragmencie §3 uchwały. Przepis art. 13 ustawy zawiera katalog aktów prawnych podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W badanym przypadku publikacja wskazanej uchwały byłaby uzasadniona jedynie wtedy, gdyby obowiązek ogłoszenia wynikał z przepisu szczególnego (art. 13 pkt 10 ustawy) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (art. 13 pkt 2 ustawy).

Należy stwierdzić, że nie istnieje przepis szczególny nakazujący publikację uchwał tego typu. W szczególności przepisu takiego nie zawiera ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorow, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 172). Oznacza to, że ogłoszenie niniejszej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie jest możliwe w oparciu o art. 13 pkt 10 ustawy.

Niniejsza uchwała nie jest też aktem prawa miejscowego, co uzasadniałoby publikację na mocy art. 13 pkt 2 wspomnianej ustawy. Nie zawiera bowiem uregulowań będących źródłem praw czy obowiązków obywateli, usytuowanych poza strukturami gminnego aparatu administracji. Jej adresatem są podmioty usytuowane wewnątrz struktury tej jednostki. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa wewnętrznego i nie podlega obowiązkowi promulgacji.

Charakter analizowanej uchwały nie pozwala przyjąć, że stanowi ona akt prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki

akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/2006). O generalności uchwały decyduje fakt określenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego adresata uchwały w sposób generalny. Natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to nic innego jak możliwość wielokrotnego stosowania jej przepisów. 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. Stosownie do stanowiska wyrażonego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w wyroku z dnia 10 września 2008 r. (sygn. akt IV SA/Po 256/08), akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, musi zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, tj. zawierać zakazy, nakazy lub uprawnienia. Ponadto, jak przyjęto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2005 r. (sygn. akt II OSK 134/05), akt prawa miejscowego powinien zawierać regulację praw i obowiązków podmiotów znajdujących się na zewnętrz administracji.

Powyższa argumentacja uzasadnia stwierdzenie nieważności wskazanego w sentencji fragmentu §3 uchwały, jako podjętego z istotnym naruszeniem art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Organ Nadzoru zwraca ponadto uwagę, że uchwała uchylana, tj. uchwała nr VII/30/15, prawidłowo nie została skierowana do publikacji w wojewódzkm dzienniku urzędowym.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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

Jarosław Obremski