



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 29 listopada 2024 r.

Poz. 5911

WYROK NR IV SA/WR 146/24 WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO WE WROCŁAWIU

z dnia 25 czerwca 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu
w składzie następującym:

Przewodniczący:

Sędzia WSA Daria Gawlak-Nowakowska

Sędziowie:

Asesor WSA Aneta Brzezińska

Sędzia WSA Anetta Makowska-Hrycyk (sprawozdawca)

Protokolant:

Referent Przemysław Pawłowski

po rozpoznaniu w Wydziale IV na rozprawie w dniu 25 czerwca 2024 r.

sprawy ze skargi Wojewody Dolnośląskiego

na uchwałę nr LIX/311/2023 Rady Gminy Jemielno z dnia 25 października 2023 r.

w przedmiocie ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz warunków udzielania bonifikat

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały.

Uzasadnienie

Skargą z 5 lutego 2024 r. Wojewoda Dolnośląski (dalej: „organ nadzoru”, „Wojewoda”) na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.; dalej: „u.s.g.”) wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały nr LIX/311/2023 Rady Gminy Jemielno z dnia 25 października 2023 r. w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz warunków udzielania bonifikat (dalej: „Uchwała”) – w całości. Wniósł też o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Zarzucił naruszenie przez Radę Gminy Jemielno (dalej: „Rada Gminy”, „RG”) podjęcie uchwały z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP oraz § 14 ust. 2 i § 39 ust. 1 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r., poz. 283; dalej: „Zasady techniki prawodawczej”) w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. oraz art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 1b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.; dalej: „u.g.n.”) polegającym na przyjęciu nowej regulacji prawnej dla zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz warunków udzielania bonifikat z jednoczesnym utrzymaniem w mocy poprzednio przyjętej regulacji prawnej w tym zakresie.

W uzasadnieniu skargi organ wskazał, że Rada Gminy w § 1 Uchwały ustaliła zasady sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Jemielno będących przedmiotem najmu na rzecz ich najemców (pkt 1) oraz zasady udzielania bonifikaty od sprzedaży lokali mieszkalnych (pkt 2). Zasady te zostały określone w dalszej części Uchwały – od § 2 do § 6). W § 7 Uchwały Rada Gminy przyjęła: „Nie traci moc uchwała nr XXXVI/229/2022 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie bonifikat i zasad sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców”. Wojewoda - po wpłynięciu Uchwały w dniu 30 października 2023 r. - podjął postępowanie nadzorcze, w ramach którego przewodnicząca Rady Gminy wyjaśniła, że Uchwała nie spełnia wymogu przejrzystości i jasności norm prawnych i na najbliższej sesji zostanie uchylona. Następnie przewodnicząca RG poinformowała Wojewodę, że Rada Gminy na sesji w dniu 28 grudnia 2023 r. odrzuciła projekt uchwały zaproponowany przez Wójta Gminy Jemielno w sprawie zmiany Uchwały, ponieważ uchwała nr XXXVI/229/2022 z dnia 27 kwietnia 2022 r. (w sprawie bonifikat i zasad sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców) jest korzystniejsza dla Gminy Jemielno przy gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym gminy. Wojewoda wskazał, że przyjmując Uchwałę Rada Gminy celowo utrzymała w mocy poprzednią uchwałę, skutkiem czego kwestia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz zasad udzielania bonifikat od sprzedaży lokali mieszkalnych jest unormowana w dwóch uchwałach, co jest nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Ponadto adresaci norm prawnych nie mogą ustalić, które normy ich obowiązują. Wojewoda wskazał przepisy prawa, które zaskarżona Uchwała narusza, szczególnie naruszenia te uzasadniając w odniesieniu do przepisów Konstytucji RP, u.s.g., u.g.n. oraz Zasad techniki prawodawczej. Jako podstawę prawną złożenia skargi w tej sprawie wskazał art. 91 ust. 1 u.s.g. z uwagi na upływ terminu do stwierdzenia nieważności Uchwały w ramach postępowania nadzorczego.

W odpowiedzi na skargę - przesłanej przez Wójta uchwałą z 29 lutego 2024 r. nr LXV/341/2024 - RG przedstawiła przebieg sprawy i wskazała, że na najbliższej sesji zostanie podjęta uchwała o przekazaniu odpowiedzi na skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. RG nie zgłosiła żadnych wniosków, co do losu skargi Wojewody.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334) sądy administracyjne kontrolują działalność administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Na podstawie art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r., poz. 935; dalej: p.p.s.a.) sądowa kontrola działalności publicznej obejmuje akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5) p.p.s.a. stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.). Odnosnie do uchwał organów gminy przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna.

Norma art. 147 § 1 p.p.s.a. nie określa, jakiego rodzaju naruszenia prawa są podstawą do stwierdzenia przez sąd administracyjny nieważności uchwały. Doprecyzowanie przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie następuje w ustawach samorządowych. Z tych względów przepis art. 147

§ 1 p.p.s.a. należy stosować wraz z art. 91 u.s.g., zgodnie z którym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1); w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Oznacza to, że stwierdzenie nieważności (w całości bądź w części) zaskarżonej uchwały, w tym stanowiącej akt prawa miejscowego, następuje w wyniku stwierdzenia istotnego naruszenia prawa przy jej podejmowaniu.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, a Sąd w składzie orzekającym ocenę tę podziela, że do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97, dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej: CBOSA).

Zgodnie z art. 91 ust. 1 zdanie drugie u.s.g., o nieważności uchwały organu gminy w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia aktu, w trybie określonym w art. 90 u.s.g. Po upływie tego terminu, stosownie do art. 93 ust. 1 u.s.g., organ nadzoru może natomiast zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Zaskarżona Uchwała Rady Gminy Jemielno nie została objęta rozstrzygnięciem nadzorczym w wymaganym terminie 30 dni od dnia jej doręczenia Wojewodzie.

W sprawie, Sąd w składzie orzekającym nie ma wątpliwości, że zaskarżona Uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a Wojewoda – z uwagi na treść art. 93 ust. 1 u.s.g. – ma legitymację skargową wobec spełnionych przesłanek zawartych w tym przepisie.

Przedmiotem kontroli sądowej jest uchwała Rady Gminy Jemielno z dnia 25 października 2023 w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz warunków udzielania bonifikat podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g.

Z urzędu Sąd podaje, że Rada Gminy Jemielno podjęła uchwałę nr LII/288/2023 z dnia 23 maja 2023 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Jemielno (Dz.Urz. Woj.Doln. z 2023 r., poz. 2490) - na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a i pkt 15 oraz art. 40 ust. 1 i 2 pkt 3 i art. 41 u.s.g. w związku z art. 13, art. 18, art. 34 ust. 6 i 6a, art. 37 ust. 3-4a, art. 68 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. u.g.n. W rozdziale 4 tej uchwały określone zostały zasady sprzedaży lokali mieszkalnych. Uchwała ta stanowi tzw. uchwałę zasadową jako podjęta na podstawie art. 40 ust. 1 u.s.g.

Zaskarżona uchwała należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja RP zalicza do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Sąd w składzie orzekającym podziela ocenę prawną wyrażoną w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z 7 grudnia 2009 r., sygn. akt IOSK 732/09, CBOSA). Ustawodawca, uwzględniając konstytucyjną zasadę praworządności, zobowiązując wszystkie podmioty władzy publicznej do działania na podstawie prawa i w celu jego wykonania, wprowadził w przepisach ustaw kształtujących ustroj jednostek samorządu terytorialnego generalną klauzulę kompetencyjną, zobowiązującą jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego „na podstawie upoważnień ustawowych”. Przepisy te korespondują z treścią art. 7 Konstytucji RP, formułującym zasadę praworządności: „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Podstawa prawna do działań w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego jest dwojakiego rodzaju. Jest nią upoważnienie bezpośrednio wynikające z przepisów ustaw ustrojowych (gminnej, powiatowej, wojewódzkiej), albo upoważnienie zawarte w innych regulacjach ustawowych. Akty prawa miejscowego są aktami powszechnie obowiązującymi (czyli dotyczą wszystkich mieszkańców oraz podmiotów znajdujących się na obszarze działania organów stanowiących takie normy prawne). Najważniejszą cechą odróżniającą przepisy prawa miejscowego od innych przepisów powszechnie obowiązujących jest lokalny charakter miejsca obowiązywania tych norm, gdyż nie obowiązują one poza obszarem na jakim zostały określone. Przepis art. 87 Konstytucji RP zalicza akty prawa miejscowego do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, że 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. Natomiast art. 40 ust. 1 u.s.g. stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Powołana ustawa nie zawiera jednak definicji aktu prawa miejscowego. Wykładnia pojęcia „akty prawa miejscowego” nie odbywa się jedynie w płaszczyźnie konstytucyjnej, gdyż wymagane jest także sięgnięcie do przepisów ustrojowych, dotyczących administracji publicznej. Analiza tych regulacji dokonana w doktrynie

i judykaturze pozwoliła na wypracowanie jednolitego w zasadzie poglądu, w myśl którego akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób.

W ocenie Sądu w składzie orzekającym, zaskarżona Uchwała spełnia wskazane wyżej przesłanki w pełnym zakresie, co oznacza, że jest ona aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g. Odnosi się, po pierwsze, do zasad sprzedaży lokali mieszkalnych w budynkach komunalnych, które należy zaliczyć do zasad zbycia nieruchomości, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. A po drugie, do zasad udzielania bonifikaty od sprzedaży lokali mieszkalnych, które należy zaliczyć do a szerzej - do zasad zarządu mieniem gminy wymienionych w art. 40 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Zgodnie z tym przepisem organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie zasad zarządu mieniem gminy. Tak określona samodzielność jednostki samorządu terytorialnego nie wyklucza jednak obowiązku wydawania tych aktów na podstawie i w granicach prawa. Niewątpliwie przedmiotowa uchwała kształtuje sytuację prawną potencjalnych nabywców tych lokali, a więc wywołuje skutki na zewnątrz. Jest zatem aktem prawa miejscowego.

Podobnie należy ocenić drugi, zawarty w zaskarżonej Uchwale przedmiot regulacji – zasady udzielania bonifikat od sprzedaży lokali mieszkalnych. Podstawa prawna uchwały powiązana jest w tym przypadku z art. 68 ust. 1 i ust. 1b u.g.n. Zgodnie z tymi przepisami właściwy organ może udzielić bonifikaty od ceny ustalonej zgodnie z art. 67 ust. 3, na podstawie odpowiednio zarządzenia wojewody albo uchwały rady lub sejmiku, jeżeli nieruchomość jest sprzedawana na cele wskazane w tym przepisie (art. 68 ust. 1). W zarządzeniu wojewody albo uchwale rady lub sejmiku, o których mowa w ust. 1, określa się w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych. Zarządzenie wojewody albo uchwała rady lub sejmiku stanowi akt prawa miejscowego lub może dotyczyć indywidualnych nieruchomości (art. 68 ust. 1b). Regulacje zaskarżonej Uchwały w tym zakresie wskazują, że w tej części uchwała również jest aktem prawa miejscowego.

Wedle Wojewody, zaskarżona Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, ponieważ określa zasady sprzedaży lokali mieszkalnych oraz warunków udzielania bonifikat, które zawarte są również w innej uchwale, tj. uchwale RG nr XXXVI/229/2022 z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie bonifikat i zasad sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców (dalej: uchwała nr XXXVI/229/2022), która obowiązuje, na obszarze gminy i w tym samym czasie, na równi z Uchwałą zaskarżoną – co wynika z § 7 zaskarżonej Uchwały. Oznacza to, że zasady te są unormowane w dwóch uchwałach, a ich adresaci nie mogą ustalić, które normy ich obowiązują. RG podejmując zaskarżoną Uchwałę w sposób istotny naruszyła wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP zasadę demokratycznego państwa prawnego, opisane w § 14 ust. 2 i § 39 ust. 1 w związku z § 143 zasady techniki prawodawczej i przekroczyła kompetencję uchwałą wskazaną w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. oraz w art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 1b u.g.n.

Z akt sprawy – a także z upublicznionych protokołów i transmisji z posiedzeń RG - wynika, że został podjęty proces uchylecia lub zmiany zaskarżonej Uchwały, który zakończył się odrzuceniem uchwały w tym przedmiocie z uzasadnieniem, że zachowanie mocy obowiązującej uchwały nr XXXVI/229/2022 jest korzystne dla Gminy.

W podstawie prawnej Uchwały powołane zostały przepisy art. 18 ust. 2 pkt 9 lit a), art. 41 ust. 1 i art. 42 u.s.g., a ponadto art. 34 ust. 1 pkt 3, art. 37 ust. 2 pkt 1 i art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 1b oraz art. 70 u.g.n.

Uchwałą odnosi się do gospodarowania mieniem komunalnym poprzez regulacje dotyczące zasad sprzedaży mieszkań komunalnych. Z art. 43 u.s.g. wynika, że mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do gminy. Niewątpliwie mieszkania będące własnością gminy stanowią jej mienie.

Natomiast z mocy art. 30 ust. 1 u.s.g. wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami. Do zadań wójta należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym - art. 30 ust. 2 pkt 3 u.s.g. Jednocześnie na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) u.s.g. do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 u.s.g. uprawniający radę gminy do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu stanowi wyjątek od generalnej zasady wyrażonej w art. 30 ust. 2 pkt 3) u.s.g. Wyjątek taki wynika również z ww. art. 68 ust. 1 pkt 7 i ust. 1b u.g.n. Wyjątki od zasady muszą być wykładane ściśle.

Dokonując kontroli zaskarżonej uchwały w oparciu o wyżej wskazane kryteria sąd stwierdził, że jest ona dotknięta istotnym naruszeniem prawa w zakwestionowanym w skardze zakresie.

Rację ma Wojewoda, że zaskarżona Uchwała zawiera regulacje dotyczące zasad sprzedaży lokali mieszkalnych, które zostały już wcześniej ustalone w uchwale nr XXXVI/229/2022, a mocą § 7 Uchwały obowiązują na obszarze Gminy Jemielno jednocześnie z zaskarżoną Uchwałą. Dodatkowo regulacje z obu ww. różnią się. W zaskarżonej Uchwale ustalone zostały zasady sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy będących przedmiotem najmu na rzecz ich najemców - § 2, § 3 i § 5. Natomiast w uchwale nr XXXVI/229/2022 (Dz.Urz.Woj.Doln z 2022 r., poz. 2448) ustalone zostały zasady sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców - § 2, § 3, § 4 i § 5. W zakresie bonifikat zaskarżona uchwała zawiera regulację w § 4 zawierającą generalną zgodę organu stanowiącego na udzielenie przez Wójta bonifikaty od sprzedaży lokalu mieszkalnego zbywanego w trybie bezprzetargowym w wysokościach 90%, i 70% we wskazanych tam warunkach. Z kolei w uchwale nr XXXVI/229/2022 w § 5 zawarta jest zgoda („udziela się”) na udzielenie bonifikaty od ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego zbywanego (bezprzetargowo) na rzecz najemcy w wysokościach 60%, 95%, 45%, 35% uzależnionych od wskazanych tam warunków.

Stan prawny jest więc taki, że na obszarze Gminy Jemielno obowiązują dwa różniące się akty prawa miejscowego dotyczące zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz warunków udzielania bonifikat. Stan ten jest skutkiem regulacji zawartej w § 7 zaskarżonej Uchwały, zgodnie z którą uchwała nr XXXVI/229/2022 nie traci mocy.

W tym stanie rzeczy, słusznie zarzuca Wojewoda, że przyjęcie nowej kompleksowej regulacji prawnej – w postaci zaskarżonej Uchwały - dla danego obszaru z jednoczesnym utrzymaniem mocy poprzedniej regulacji godzi w zasady demokratycznego państwa prawnego. Określenie zasad zarządzania mieniem komunalnym w odniesieniu do zbycia lokali mieszkalnych oraz w odniesieniu do zasad udzielania bonifikat z tym związanych w dwóch aktach prawa miejscowego nie pozwala ich adresatom – i to zarówno Wójtowi jak i mieszkańcom gminy - na ustalenie, który z nich jest w istocie obowiązujący.

Z zasady państwa prawnego – art. 2 Konstytucji RP – wywodzona jest zasada ochrony zaufania do państwa i prawa oraz zasada prawidłowej legislacji. Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowiącego przez nie prawa (zasadą lojalności państwa względem obywateli) stanowi fundament zasady demokratycznego państwa prawnego, ale również źródło innych zasad o bardziej szczegółowym charakterze, które odwołują się do idei zaufania w relacjach między państwem a jednostką. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa opiera się na założeniu, że organy władzy publicznej powinny działać w sposób lojalny i uczciwy względem jednostki, budzący w niej poczucie stabilności i bezpieczeństwa prawnego. Składową zasady państwa prawnego jest pewność prawa, czyli taki zespół cech przysługujących prawu, które „zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa a także prognozowanie działań własnych” (por. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00 oraz Monika Florczak-Wątor w: Piotr Tuleja (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wydanie II, komentarz do art. 2).

Zasady te odnoszą także do stanowienia aktów prawa miejscowego, a w zaskarżona Uchwała zasady te narusza w sposób opisany przez Wojewodę.

Organ stanowiący samorządu terytorialnego zobowiązany jest też stosować Zasady techniki prawodawczej, co wynika z § 143. Zasady techniki prawodawczej realizują konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego wskazując precyzyjnie zasady tworzenia prawa. Zgodnie z tym przepisem do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.

Z treści § 14 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej wynikają elementy aktu prawa miejscowego, w tym obowiązek zawarcia przepisów uchylających - wedle reguł wskazanych w § 39 Zasad techniki prawodawczej - jeżeli akt ten reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez innym aktem prawa miejscowego. Zaskarżona Uchwała powtarza materię uregulowaną innym aktem prawa miejscowego, tj. uchwałą nr XXXVI/229/2022, co w sposób istotny narusza wskazane przepisy Zasad techniki prawodawczej.

Z tych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a stwierdził nieważność Uchwały nr LIX/311/2023 Rady Gminy Jemielno z dnia 25 października 2023 r. w sprawie ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz warunków udzielania bonifikat.