



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 listopada 2023 r.

Poz. 8465

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1087.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr L/1032/2023 Rady Miasta Gliwice z dnia 12 października 2023 r. w sprawie powierzenia Miastu Ruda Śląska zadania publicznego, z zakresu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w postaci przekazania do realizacji Izbie Wytrzeźwień w Rudzie Śląskiej części zadania realizowanego przez Izbę Wytrzeźwień w Gliwicach, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP* oraz z art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 12 października 2023 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr L/1032/2023 w sprawie powierzenia Miastu Ruda Śląska zadania publicznego, z zakresu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w postaci przekazania do realizacji Izbie Wytrzeźwień w Rudzie Śląskiej części zadania realizowanego przez Izbę Wytrzeźwień w Gliwicach.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 10 ust. 1 i art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 40 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 17 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Gliwice błędnie zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP – *Źródlami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego*. Natomiast z art. 94 Konstytucji RP wynika, 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*.

Dalej, z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze

gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowiące przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Jak przyjmuje się w doktrynie, norma delegacyjna upoważniająca organ stanowiący gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego, może mieć charakter ogólny, oparty w szczególności na art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który pozostawia gminie względną swobodę odnośnie do możliwości stanowienia przepisów ustrojowo-organizacyjnych, a także szczególny (por. art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym) – oparty na upoważnieniu do stanowienia prawa w konkretnej dziedzinie, zazwyczaj zakotwiczonym w konkretnej ustawie „materialnej”.

Podkreślenia wymaga, iż organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być zatem traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Przy tym aby dany akt normatywny uznany został za akt powszechnie obowiązujący, spełnione muszą zostać określone wymogi. Musi on między innymi: być wydany przez kompetentny organ na podstawie upoważnień ustawowych, w swej treści zawierać normy o charakterze abstrakcyjnym (wielokrotnego zastosowania) i generalnym (skierowane do nieokreślonego adresata). Samo zaś upoważnienie ustawowe dla organu stanowiącego do wydania aktu prawa miejscowego musi być wyraźne i konkretne – tzn. musi ono jednoznacznie wskazywać, że organowi temu została przekazana do unormowania określona sfera prawna, że zostały mu przyznane kompetencje do uchwalenia nie jakichkolwiek treści, ale treści prawodawczych, to jest wyznaczających ich adresatom pewien sposób zachowania się, w formie nakazów, zakazów lub uprawnień.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru, § 5 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy w zw. z art. 94 Konstytucji RP. Rada Miasta w ww. regulacji uchwały wskazała, co następuje: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Tym samym Rada w sposób nieuprawniony nadała uchwale status aktu prawa miejscowego. Uchwała nie mieści się ponadto w katalogu innych aktów publikowanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym, o których mowa w art. 13 ustawy. Powyższe uzasadnia zatem zakwestionowanie uchwały w całości.

W opinii organu nadzoru analizowana uchwała jest nieprawidłowa również z tego powodu, że nie określa w sposób dostatecznie precyzyjny, jakie zadanie realizowane w ramach Izby Wyrzeźwień w Gliwicach ma zostać przekazane do realizacji Rudzie Śląskiej.

W podstawie prawnej uchwały Rada powołała art. 40 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zgodnie z którym: *Osoby w stanie nietrzeźwości, które swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym lub w zakładzie pracy, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu lub zdrowiu innych osób, mogą zostać doprowadzone do izby wyrzeźwień lub placówki, podmiotu leczniczego albo do miejsca zamieszkania lub pobytu*.

Jednakże należy zauważyć, że podstawowym przepisem ustawowym wyznaczającym zadania realizowane przez izby wyrzeźwień jest art. 39 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, i to ten przepis zdaniem organu nadzoru powinien stanowić materialnoprawną podstawę uchwały w sprawie wyrażenia zgody na powierzenie innej gminie zadania publicznego do realizacji. Ponadto, art. 74 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi, że gminy mogą zawierać porozumienia w sprawie powierzenia jednej z nich określonych zadań publicznych. Przywołany natomiast przez Radę w podstawie prawnej uchwały art. 40 ust. 1 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nie ma

charakteru normy zadaniowej, a dotyczy jedynie przesłanek doprowadzenia osoby w stanie nietrzeźwości do izby wytrzeźwień, przez co w ogóle nie znajdzie on zastosowania w niniejszej sprawie.

Natomiast w myśl § 1 uchwały: *Powierza się Miastu Ruda Śląska do realizacji część zadania publicznego, z zakresu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, realizowanego przez Miasto Gliwice w ramach działalności Izby Wytrzeźwień w Gliwicach*. Przepis ten nie precyzuje zatem, o jakie zadanie chodzi, wskazując jedynie, że wynika ono z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi i jest realizowane przez Izbę Wytrzeźwień w Gliwicach. Jest to tym bardziej istotne, że celem uchwałodawcy jest przekazanie do realizacji innej gminie jedynie części zadania publicznego. Jedynie z tytułu uchwały – a nie z treści jej przepisów – wynika, że zadanie przekazywane Rudzie Śląskiej będzie realizowane przez Izbę Wytrzeźwień w Rudzie Śląskiej. Tym samym należy uznać, że uchwała nie może zostać prawidłowo wykonana, bowiem Rada Miasta nie wypowiedziała się precyzyjnie co do zakresu spraw, które mają zostać przekazane w drodze porozumienia innej gminie.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/1032/2023 Rady Miasta Gliwice z dnia 12 października 2023 r. – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz