



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 17 marca 2023 r.

Poz. 2440

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.225.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 marca 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/908/2023 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 9 lutego 2023 r. w sprawie uchylenia uchwały w sprawie wytypowania radnych do Zespołu do Spraw Mieszkaniowych, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 1-10 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*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 9 lutego 2023 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XLIV/908/2023 w sprawie uchylenia uchwały w sprawie wytypowania radnych do Zespołu do Spraw Mieszkaniowych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 lutego 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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 dzienniku urzędowym. W § 3 uchwały Rada Miasta wskazała bowiem, co następuje: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Tymczasem taki sposób określenia daty wejścia w życie uchwały jest nie tylko sprzeczny z przepisami regulującymi kwestię publikacji aktów prawnych (o czym szerzej poniżej), ale i w analizowanym stanie faktycznym jest całkowicie nieuzasadnione – uchwała uchylana, czyli uchwała Nr I/6/2018 Rady Miasta Gliwice z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie wytypowania radnych do Zespołu do Spraw Mieszkaniowych, nie została bowiem opublikowana w dzienniku urzędowym, czyli również nie posiada charakteru aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP – *Źródłami 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*.

Z kolei art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że: *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 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy również wskazać, że powołany przez Radę, jako podstawa prawna uchwały art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż: *Do właściwości rady gminy należą wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy, o ile ustawy nie stanowią inaczej.*

Natomiast z art. 4 ust. 1 ustawy wynika, że: *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.* Dodatkowo, w myśl art. 13 pkt 2 ustawy: *W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.*

W tym miejscu należy zaznaczyć, że powołany powyżej art. 94 Konstytucji RP wyklucza możliwość wydania aktu normatywnego o powszechnie obowiązującym charakterze na podstawie ogólnego przepisu kompetencyjnego, jakim jest art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z istoty upoważnienia, o jakim mowa w art. 40 ust. 1 ww. ustawy, wynika, że musi być ono wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikać z przepisów ustawowych. Winno przy tym określać materię, która ma być przedmiotem regulacji w drodze aktu prawa miejscowego oraz organy kompetentne do jego wydania, a także regulować inne kwestie związane z wydaniem i wejściem w życie przepisów prawa.

Artykuł 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie może więc samodzielnie stanowić podstawy prawnej do nakładania na mieszkańców gminy jakichkolwiek obowiązków (przyznawania uprawnień), bowiem zawiera jedynie domniemanie kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach, w których ustawa o samorządzie gminnym nie stanowi inaczej. Na podstawie tego przepisu rada nie posiada jednak kompetencji do stanowienia aktów prawa miejscowego. A zatem powołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, nie przyznaje radzie miasta kompetencji do podjęcia powszechnie obowiązujących aktów prawa miejscowego.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie. Nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Poza ww. zarzutem nieprawidłowej kwalifikacji uchwały jako aktu prawa miejscowego należy również zauważyć, że uchwała Nr XLIV/908/2023 jest nieprawidłowa także z innego powodu. Zespół do Spraw Mieszkaniowych, jako ciało sprawujące funkcję kontroli społecznej nad prawidłowością kwalifikacji do zawarcia umowy najmu lokalu, był umocowany w uchwale Nr V/82/2015 r. Rady Miasta Gliwice z dnia 26 marca 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2015 r., poz. 2143 ze zm.). Trzeba jednak zauważyć, że przedmiotowa uchwała została uchylona mocą § 29 uchwały Rady Miasta Gliwice z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Gliwice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2022 r., poz. 3451). Aktualnie obowiązująca uchwała w sprawie zasad wynajmowania lokali obowiązująca na terenie miasta Gliwice nie zawiera analogicznej regulacji, a kontrola społeczna jest obecnie realizowana poprzez podanie określonych w uchwale list do publicznej wiadomości, a nie poprzez działanie odrębnego organu kolegialnego. Tym bardziej zatem nieuzasadnione jest podejmowanie przez Radę odrębnej uchwały uchylającej uchwałę w sprawie wytypowania radnych wchodzących w skład Zespołu do Spraw Mieszkaniowych. Należy bowiem przyjąć, że uchwała Nr I/6/2018 Rady Miasta Gliwice, jako materialnie powiązana z uchyloną uprzednio uchwałą Nr V/82/2015 r., również utraciła moc obowiązującą.

W opinii organu nadzoru, podniesione powyżej zarzuty należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny oz. we Wrocławiu w wyroku z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, CBOSA): *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń*

przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Za istotne naruszenie prawa uznaje się zatem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale 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 (zob. także: 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 XLIV/908/2023 Rady Miasta Gliwice – 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