



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 16 września 2025 r.

Poz. 5335

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.544.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 11 września 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/266/2025 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, w związku z § 90 i § 143 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 sierpnia 2025 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr XVI/266/2025 w sprawie zmiany uchwały Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 12 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy m.in. art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy w pierwszej kolejności wskazać, że z jej tytułu wynika, że zamiarem Rady było dokonanie zmiany uchwały Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”. Jednakże zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały: *Dokonuje się następujących zmian w statucie Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr XXVI/630/2017 Rady Miasta Gliwice z dnia 11 maja 2017 r. (t.j. Dz. Urz. Woj. Śl. z dnia 1 czerwca 2017 r. poz. 3365): (...).*

Nie ulega wątpliwości, że tytuł uchwały zmieniającej powinien być spójny z treścią § 1 uchwały, tylko wówczas możliwe jest ustalenie aktu, który ulec ma zmianie. W rozpatrywanej sprawie jest to niemożliwe, ponieważ w ww. częściach uchwały wskazano dwie różne uchwały podjęte przez Radę Miasta Gliwice.

Organ nadzoru na wstępie pragnie zauważyć, iż uchwała Nr XXVI/630/2017 z dnia 11 maja 2017 r. jest uchwałą podjętą w sprawie obwieszczenia w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”. Załącznikiem do tej uchwały jest obwieszczenie Rady Miasta Gliwice z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały

w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”. Natomiast załącznikiem Nr 1 do Obwieszczenia jest uchwała Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2003 roku w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”. Statut Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej zaś (w ujednoliconym brzmieniu) stanowi załącznik Nr 1 do Załącznika Nr 1.

W takim stanie rzeczy nieprawidłowym jest wskazanie, iż zmiany dokonuje się w statucie Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr XXVI/630/2017 Rady Miasta Gliwice z dnia 11 maja 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z dnia 1 czerwca 2017 r. poz. 3365). W treści § 1 uchwały Nr XVI/266/2025 należało bowiem powołać akt, który podlega zmianie, czyli uchwałę nr XV/269/2003, w brzmieniu nadanym jej tekstem jednolitym, o czym mowa w § 90 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Zgodnie z tym przepisem *Zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity*. Wskazania wymaga, że zgodnie z § 143 Zasad techniki prawodawczej, do aktów prawa miejscowego stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale II Zasad techniki prawodawczej. Na podstawie powyższego odesłania do przedmiotowej uchwały znajduje zastosowanie przywołany powyżej § 90 Zasad techniki prawodawczej.

Zatem, zmian w obowiązującym stanie prawnym dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany – wówczas zmienić należy taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany – w rozpatrywanej sprawie – wersję ujętą w tekście jednolitym. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały pierwotnej.

W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 1 uchwały nowelizującej naruszają standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny naruszają art. 2 Konstytucji RP. Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że: Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.

Powyżej opisane uchybienie 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 Olsztynie 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).

Ponadto należy zwrócić, że Rada Miasta Gliwice podjęła próbę nowelizacji uchwały, mocą której utworzono jednostkę budżetową. Uchwały tego typu zaś, jako, że są aktami erekcyjnymi, jednorazowymi i organizacyjnymi, nie posiadają charakteru aktu prawa miejscowego. Niedopuszczalne jest zatem

publikowanie ich w wojewódzkim dzienniku urzędowym i uzależnienie od tej czynności uzyskania przez nie mocy obowiązującej. Tym samym niedopuszczalne jest również zawarcie w takim „zwykłym” akcie prawnym regulacji dotyczących zasad organizacji instytucji gminnych (a więc materii statutowej, stanowiącej prawo powszechnie obowiązujące). Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia nie tylko różny charakter łączonych norm (skierowanych do różnych adresatów), ale przede wszystkim konieczność zastosowania wobec nich, odrębnych trybów nabywania mocy obowiązującej.

Należy bowiem wskazać, iż każdy akt prawny, zawierający normy o charakterze powszechnie obowiązującym, musi być bezwzględnie ogłoszony, w sposób określony przepisami ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Podczas, gdy próba urzędowego ogłoszenia uchwał „zwykłych” spotka się z zarzutem naruszenia przepisu art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – zawierającego zamknięty katalog aktów, podlegających publikacji w urzędowym publikatorze (por. wyrok NSA z 23 lutego 2016r., sygn. akt I OSK 2742/15, wyrok WSA w Gliwicach z 1 kwietnia 2015, sygn. akt IV SA/GI 1147/14, wyrok WSA we Wrocławiu z 26 maja 2011r., sygn. akt IV SA/Wr 631/10 – publikowane w CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/266/2025 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej” – 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