

Katowice, 28 kwietnia 2016 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 446)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/356/2016 Rady Miasta Gliwice z dnia 17 marca 2016r. w sprawie zmiany uchwały Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 23 grudnia 2003 roku w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016r., poz. 296).

### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice dokonała zmiany uchwały Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 23 grudnia 2003 roku w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”. Przepisem § 1 tej uchwały Rada Miasta Gliwice przewidziała, że: „W uchwale Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 23 grudnia 2003 roku w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej” wprowadza się następującą zmianę:

1) w rozdziale II § 2 pkt 1 otrzymuje nowe brzmienie:

„Zarządzanie nieruchomościami lokalowymi i budynkowymi będącymi własnością Gminy, których zarządzania nie powierzono innym podmiotom, a także innymi nieruchomościami – na podstawie odrębnych porozumień”;

Jednocześnie jako datę nabycia mocy obowiązującej uchwały Rada określiła dzień po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Miasta Gliwice dokonując zmian pierwotnej uchwały odniosła się do jej nieistniejących jednostek redakcyjnych. Nowelizowana uchwała bowiem składa się jedynie z pięciu jednostek redakcyjnych, to jest z pięciu paragrafów, z których pierwszy mówi o utworzeniu jednostki budżetowej, drugi o zasadach prowadzonej gospodarki finansowej, trzeci o nadaniu jednostce statutu, czwarty o podmiocie odpowiedzialnym za wykonanie uchwały i piąty o uzyskaniu przez uchwałę mocy obowiązującej. Przepis § 2 uchwały nie zawiera pkt 1, nie jest on również umiejscowiony w żadnym rozdziale II. Z treści wprowadzanej nowelizacji można wywnioskować, że zamiarem Rady było dokonanie zmiany w załączniku do pierwotnej uchwały, którym przyjęto Statut ZGM (dotyczy ona bowiem zakresu zadań ZGM).

Nowelizacja aktu prawnego polegać powinna na dokonaniu zmian (treści lub brzmienia) konkretnej, precyzyjnie wskazanej jednostki redakcyjnej. W przeciwnym wypadku niemożliwe jest odczytanie woli prawodawcy i wyprowadzenie z treści nieprawidłowo zmienianych przepisów właściwych norm prawnych. Adresaci stanowiących przepisów powinni móc w sposób prosty i niebudzący kontrowersji i wątpliwości ustalić aktualne brzmienie każdego przepisu zawartego w danym akcie prawnym. W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Gliwice, dokonując zmiany nieistniejącego przepisu uchwały, działała w sposób nieprawidłowy i nieprecyzyjny, a tym samym w sposób istotny naruszyła art. 2 Konstytucji RP i wyrażoną w niej zasadę przyzwoitej legislacji.

Zasada przyzwoitej legislacji jest elementem pewności prawa, która jest jedną z cech państwa prawnego. Zachowywanie tej zasady jest konieczne na każdym etapie procesu tworzenia prawa, począwszy od trybu pracy nad uchwałą, poprzez formułowanie konkretnych jej przepisów, zachowanie staranności jej treści i formy, a skończywszy na określaniu właściwego trybu jej wejścia w życie. Stopień realizacji zasady przyzwoitej legislacji jest wyznacznikiem jakości tworzonego prawa. Na uchwałodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej „określonych” w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Sprawadza

się to do obowiązku organu wyposażonego w kompetencję prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób nie tylko jasny i precyzyjny, ale i też poprawny pod względem redakcyjnym. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na wymóg poprawności redakcji przepisu (pod względem językowym i logicznym). Spełnienie tego wymogu bowiem jest gwarancją poprawności treści norm prawnych - treści klarownej i zrozumiałej dla jej adresatów.

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/Gl 1147/14, wyrok WSA we Wrocławiu 26 maja 2011r., sygn. akt IV SA/Wr 631/10 - publikowane w CBOSA).

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XIV/356/2016 Rady Miasta Gliwice z dnia 17 marca 2016r., zmieniająca uchwałę łączącą w sposób niedopuszczalny dwie materie prawne istotnie narusza prawo, to jest przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Tym samym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości jest uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

**Otrzymują:**

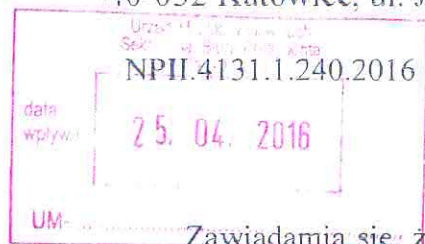
- 1) Rada Miasta Gliwice,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**

Wydział Nadzoru Prawnego

40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25



### Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2016r. poz. 23 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016r. poz. 446) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIV/356/2016 Rady Miasta Gliwice z dnia 17 marca 2016r. w sprawie zmiany uchwały Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 23 grudnia 2003 roku w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2015r., poz. 1484).

### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice dokonała zmiany uchwały Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 23 grudnia 2003 roku w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej”. Przepisem § 1 tej uchwały Rada Miasta Gliwice przewidziała, że: „W uchwale Nr XV/269/2003 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 23 grudnia 2003 roku w sprawie utworzenia jednostki budżetowej „Zakład Gospodarki Mieszkaniowej” wprowadza się następującą zmianę:

- 1) w rozdziale II § 2 pkt 1 otrzymuje nowe brzmienie:  
„Zarządzanie nieruchomościami lokalowymi i budynkowymi będącymi własnością Gminy, których zarządzania nie powierzono innym podmiotom, a także innymi nieruchomościami – na podstawie odrębnych porozumień”.

Jednocześnie jako datę nabycia mocy obowiązującej uchwały Rada określiła dzień po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada Miasta Gliwice dokonując zmian pierwotnej uchwały odniosła się do jej nie istniejących jednostek redakcyjnych. Nowelizowana uchwała bowiem składa się jedynie z pięciu jednostek redakcyjnych, to jest z pięciu paragrafów, z których pierwszy mówi o utworzeniu jednostki budżetowej, drugi o zasadach prowadzonej gospodarki finansowej, trzeci o nadaniu jednostce statutu, czwarty o podmiocie odpowiedzialnym za wykonanie uchwały i piąty o uzyskaniu przez uchwałę mocy obowiązującej. Przepis § 2 uchwały nie zawiera pkt 1, nie jest on również umiejscowiony w żadnym rozdziale II. Jednostka redakcyjna natomiast, o której mowa w § 1 kwestionowanej uchwały, w istocie jest umiejscowiona w załączniku do nowelizowanej uchwały. W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Gliwice, która dokonała zmiany przepisu uchwały zamiast przepisu załącznika do niej, działała w sposób nieprawidłowy i nieprecyzyjny, a tym samym w sposób istotny naruszyła art. 2 Konstytucji RP i wyrażoną w niej zasadę przyzwoitej legislacji.

*Dokument podpisany elektronicznie.*

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 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.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Nr XIV/356/2016 Rady Miasta Gliwice z dnia 17 marca 2016r., zmieniająca uchwałę łączącą w sposób niedopuszczalny dwie materie prawne istotnie narusza prawo, to jest przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym w związku z przepisem art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Tym samym wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy uznać za uzasadnione.

**Pouczenie:**

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **28 kwietnia 2016r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Zastępca Dyrektora Wydziału

Iwona Andruszkiewicz