

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH
Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 16 marca 2023 r.

NPII.4131.1.225.2023

Rada Miasta Gliwice

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 ze zm.), w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40), zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIV/908/2023 Rady Miasta Gliwice 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, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XLIV/908/2023 Rady Miasta Gliwice - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **16 marca 2023 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.225.2023

Katowice, dnia 16 marca 2023 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 statutu 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego