



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.98.7.2023.AA2

Wrocław, 16 października 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr LXVIII/448/23 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 28 września 2023 r. zmieniającej uchwałę XL/245/21 RADY MIEJSKIEJ W OŁAWIE z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Oława.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Oławie na sesji w dniu 28 września 2023 r. podjęła uchwałę nr LXVIII/448/23 zmieniającą uchwałę XL/245/21 RADY MIEJSKIEJ W OŁAWIE z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Oława, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 października 2023 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził jej podjęcie z istotnym naruszeniem art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz §6, §82, §129 w zw. z §143 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. 2016 r. poz. 283), polegającym na zmianie uchwały, która została wyeliminowana z obrotu prawnego na skutek jej uchylecia przez Radę Miejską w Oławie.

Mocą uchwały nr LXVIII/448/23 Rada Miejska w Oławie postanowiła dokonać zmian w uchwale nr XL/245/21 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Oława, polegających na zmianie brzmienia § 3 ust. 1 i 2 tej uchwały.

Na sesji w dniu 30 listopada 2021 r. Rada Miejska w Oławie podjęła uchwałę nr XLIII/261/21 w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Oława. Na mocy jej §22 uchylono dotychczas obowiązującą uchwałę nr XL/245/21 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 26 sierpnia 2021 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Oława.

Skutkiem podjęcia uchwały nr XLIII/261/21 z dnia 30 listopada 2021 r. było przyjęcie nowych zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miasto Oława i wyeliminowanie z obrotu prawnego dotychczas funkcjonujących w tym zakresie regulacji, wynikających z uchwały nr XL/245/21 z dnia 26 sierpnia 2021 r. Tym samym mocą uchwały nr LXVIII/448/23 Rada Miejska w Oławie dokonała nowelizacji nieobowiązującej już uchwały nr XL/245/21 z dnia 26 sierpnia 2021 r., co należy uznać za działanie bezprzedmiotowe, które istotnie narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Tym samym państwo prawa oznacza gwarancję i trwałość ustalonego reżimu prawnego. Wskazana trwałość i gwarancja odnosi się nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku prawnego, ale również do wszelkich norm stanowionych przez odpowiednie organy władzy publicznej. Zarówno każda jednostka, jak i organ władzy publicznej zobowiązani są do przestrzegania tej zasady. Z zasady demokratycznego państwa prawnego regulowanej art. 2 Konstytucji RP wynika zasada prawidłowej legislacji, która ma doniosłe znaczenie w systemie prawa, a jej wagę niejednokrotnie podkreślano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie

obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Wskazane naruszenie, dokonane przez Radę Miejską w Oławie, godzi w podstawowe zasady techniki prawodawczej, co stanowi naruszenie art. 2 Konstytucji RP.

W odniesieniu do organów władzy publicznej zastosowanie znajduje również zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy te zobowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Natomiast, w ocenie organu nadzoru, zmiana uchwały nr XL/245/21 nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa. Rada Miejska nie była bowiem władna do zmiany uchwały, która została wyeliminowana z obrotu prawnego.

Wspomniane ogólne wymogi ustanowione w drodze wykładni zasad konstytucyjnych, znajdują rozwinięcie normatywne w przepisach Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 roku. Zawarty w przepisach ogólnych tego rozporządzenia §6 stanowi, że przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że zgodnie z przepisem §82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Z kolei zgodnie z §129 ust. 1 ww. rozporządzenia, rozporządzenie można zmieniać rozporządzeniem późniejszym, wydanym na podstawie tego samego, nadal obowiązującego przepisu upoważniającego, przez organ, który wydał rozporządzenie zmieniane, albo przez organ, który przejął właściwość organu, który wydał rozporządzenie zmieniane. Przepisy §82 i §129 Zasad techniki prawodawczej wskazują, na czym polega zmiana aktu prawnego oraz na sposób jej dokonywania – zakładają, że akt zmieniany musi istnieć w systemie prawa. Jest to warunek konieczny dla zaistnienia ważnej oraz prawnie skutecznej zmiany aktu prawnego. Nie można zmieniać (w tym także nadawać nowego brzmienia) aktu prawnego, który nie istnieje w systemie prawa.

Zgodnie z przywołanym § 143 Zasad techniki prawodawczej, przepisy § 129 oraz § 82 mają zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego. Zatem reguła opisana w §6 rozporządzenia, tj. wymóg zrozumiałego sformułowania intencji prawodawcy i odpowiedniego jej zredagowania do tekstu prawnego, ma zastosowanie do także do uchwał stanowiących regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach oraz zmian tych uchwał. Do uchwał tych zalicza się uchwała nr LXVIII/448/23 z dnia 28 września 2023 r. oraz uchwała nr XL/245/21 z dnia 26 sierpnia 2021 r. Należy wyjaśnić, że uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Wobec powyższego, po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały nr XLIII/261/21 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 30 listopada 2021 r. w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego regulacje dotychczas obowiązującej uchwały nr XL/245/21 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 26 sierpnia 2021 r. zostały wyeliminowane z obrotu prawnego. Tym samym, uchwała o zmianie uchwały, której regulacje nie obowiązują, nie może ostać się w obrocie prawnym. Działanie Rady Miejskiej w Oławie doprowadziło do naruszenia wskazanych przepisów rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, a w konsekwencji do niedopuszczalnego wkroczenia w ustawowe procedury eliminowania z obrotu prawnego uchwał.

Ponadto Rada Miejska w Oławie w § 3 uchwały postanowiła o jej wejściu w życie z dniem podjęcia. Organ nadzoru wskazuje, że uchwała regulująca zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy stanowi akt prawa miejscowego, w związku z czym dla jej wejścia w życie konieczne jest jej ogłoszenie we właściwym dzienniku urzędowym – na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Jarosław Obremski