



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 22 lutego 2013 r.

Poz. 1786

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.83.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 lutego 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/638/2012 Rady Miejskiej w Bielsku -Białej z dnia 20 grudnia 2012r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XIII/285/2011 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia "Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bielsko- Biała na lata 2011 - 2015", jako niezgodnej z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada dokonała zmiany uchwały Nr XIII/285/2011 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia "Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bielsko-Biała na lata 2011 – 2015" w zakresie jej mocy obowiązującej. Przepisem § 1 uchwały nadała nowe brzmienie § 5 zmienianej uchwały - przewidującego dotychczas wejście w życie tej uchwały z dniem podjęcia. W wyniku tej nowelizacji zmieniana uchwała miałaby wchodzić w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Bielsku-Białej do takiego działania nie była jednak uprawniona.

Należy bowiem zauważyć, że uchwała Nr XXV/638/2012 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 20 grudnia 2012r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia "Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bielsko- Biała na lata 2011 – 2015" - jako uchwała nowelizująca - pełni jedynie funkcję pomocniczą, naprawczo-techniczną w stosunku do "uchwały matki". Nie służy ona bezpośrednio do wyrażania w sposób kompleksowy norm prawnych, lecz do wprowadzania zmian w obowiązujących już przepisach merytorycznych. Jedynym zatem jej zadaniem jest modyfikacja treści normatywnej aktu nowelizowanego. To oznacza, że uchwała taka nie ma samodzielnego bytu prawnego. Byt prawny aktu prawnego, którego przedmiotem jest wprowadzenie zmian do innego aktu prawnego, zależy bowiem od istnienia w systemie prawnym aktu nowelizowanego (por. – w odniesieniu do ustaw nowelizujących – S. Wronkowska, M. Zieliński, Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004, s. 190). Jeżeli więc akt nowelizowany z jakiegokolwiek przyczyny pozbawiony jest mocy obowiązującej, to również i akt nowelizujący nie ma wtedy racji bytu. W takiej sytuacji bezprzedmiotowa i niedopuszczalna zarazem będzie jakakolwiek próba ingerencji prawodawczej w zakresie takiego aktu - albowiem akt ten w zasadzie nie istnieje w obrocie prawnym.

Analizując kwestię dopuszczalności działań Rady Miejskiej w Bielsku-Białej wobec uchwały Nr XIII/285/2011 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 22 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia "Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bielsko- Biała na lata 2011 – 2015" należy zauważyć, że przepis art. 21 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym

zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2005r. Nr 31, poz.266 z późn. zm.), na podstawie którego uchwała ta została podjęta, zawiera upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2011r., sygn. akt IV SA/GI 249/11, publikowane w bazie orzeczeń sądów administracyjnych). Tym samym uchwała ta - jako akt prawa miejscowego - powinna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Warunkiem bowiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest ich właściwe - urzędowe ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji). Konieczne są zatem: publikacja takich aktów w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz ustalenie dla nich odpowiedniego *vacatio legis* (przepis art. 2 ust. 1, art. 13 pkt 2 i art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych [tekst jednolity Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.]). Niespełnienie powyższych wymogów ustawy będzie zawsze istotnym naruszeniem prawa. Nie chodzi tu bowiem o zwykłe ogłoszenie aktu prawnego pełniące funkcję informacyjną, ale ogłoszenie urzędowe, które nadaje mu moc obowiązującą. Brak właściwej promulgacji aktu prawnego spowoduje więc, że nie wejdzie on w życie, a tym samym nie zafunkcjonuje w obrocie prawnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 października 2008 r. sygn. akt I OSK 701/08 publ. LEX nr 531834 oraz wyrok z dnia 1 marca 2010 r. sygn. akt II OSK 2038/09 pub. LEX nr 569729).

Uchwała Rady Miejskiej Nr XIII/285/2011 z dnia 22 listopada 2011r. w sprawie przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Bielsko – Biała na lata 2011-2015” - podjęta jako akt zwykły – nie została nigdy opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym nie uzyskała ona nigdy mocy obowiązującej i nie wywołała nigdy żadnych skutków prawnych. Skoro bowiem nie została formalnie ogłoszona, to też i formalnie nie weszła w życie. W tej sytuacji uchwała ta – jako nieobowiązująca - nie może być poddawana jakimkolwiek nowelizacjom. Zgodnie z art. 7 konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Niedopuszczalnym zaś w świetle prawa jest podejmowanie działań wobec aktu, który nie istnieje w obrocie prawnym. Nawet, jeśli zabiegi te w zamyśle organu stanowiącego miałyby służyć rzekomej konwalidacji wadliwej uchwały. Warunkiem bowiem dopuszczalności działań prawodawczych wobec aktu, prowadzących do jego zmiany czy uchylecia, jest przede wszystkim fakt jego istnienia. Działanie takie stoi również w sprzeczności z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadą demokratycznego państwa prawnego oraz wywodzonymi z niej zasadami zaufania do organów państwa i stanowionego przez nie prawa oraz pewności prawa. Nie bez znaczenia w sprawie jestbowiem i to, iż "nowelizowana" przez Radę uchwała miała obowiązywać w latach 2011-2015, natomiast - nawet gdyby dopuścić możliwość takiej nowelizacji - weszłaby w życie dopiero po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, które to ogłoszenie niewątpliwie nastąpiłoby w roku 2013r.. Zatem mogłaby wywoływać skutki dopiero po upływie odpowiedniego *vacatio legis*, a nie wstecz.

Mając na uwadze powyższe uchwałę Nr XXV/638/2012 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 20 grudnia 2012r. zmieniającą uchwałę, która nie funkcjonuje w obrocie prawnym, należy uznać za istotnie naruszającą prawo. Tym samym stwierdzenie jej nieważności w całości jest uzasadnione i konieczne.

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) Prezydent Miasta Bielsko-Biała
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) aa.

z up. WOJEWODY
ŚLĄSKIEGO
Zastępca Dyrektora Wydziału
Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz