



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2015 r.

Poz. 6623

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.504.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/255/15 Rady Miasta Chorzów z dnia 29 października 2015r. w sprawie zmiany uchwały Nr LX/434/93 Rady Miejskiej w Chorzowie z dnia 14 grudnia 1993r. o zmianie uchwały Nr XXV/156/91 Rady Miejskiej w Chorzowie z dnia 19 czerwca 1991r. w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi znajdującymi się w budynkach będących własnością lub w zarządzie miasta w całości – jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP w zw. z § 85 ust. 4, § 87, § 90, § 91 ust. 1 § 96 oraz § 121 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm.) w zw. z art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Chorzów dokonała zmiany uchwały Nr XXV/156/91 Rady Miejskiej w Chorzowie z dnia 19 czerwca 1991r. w sprawie zasad gospodarowania lokalami użytkowymi znajdującymi się w budynkach będących własnością lub w zarządzie miasta. Zmiana ta sprowadziła się do zmiany Załącznika nr 1 ww. uchwały o treści: w pozycji „Współczynniki strefowe” zmienia się zdanie „za strefę 0 ze współczynnika 2 na 2,3” na zdanie „za strefę 0 ze współczynnika 2,3 na 1,5.”

Uchwale tej Rada nadała walor aktu prawa miejscowego, na co wskazuje treść § 3 uchwały, w którym przewidziano, że uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż przywołany w podstawie prawnej uchwały przepis art. 18 ust. 1 o samorządzie gminnym nie stanowi podstawy do podejmowania rozstrzygnięć o charakterze wiążącym, w szczególności aktów prawa miejscowego (por. m.in. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 czerwca 2008 roku, sygn. akt IV SA/Po 93/08, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Z analizy treści ww. uchwały oraz uchwał ją poprzedzających wynika, że określają one zasady zarządu mieniem gminy. Zarówno w dacie podjęcia uchwały z 1991 roku, jak i obecnie, upoważnienie do określenia tychże zasad stanowi przepis art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym (wcześniej: ustawy o samorządzie terytorialnym).

Podkreślić należy, że uchwała Nr XXV/156/91 nie zawierała zdania „za strefę 0 ze współczynnika 2 na 2,3”. Tym samym dokonano zmiany uchwały w nieistniejącym zakresie, co już samo w sobie stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawa, i jako istotne naruszenie prawa, o którym mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XIV/255/15 w całości.

Dodatkowo organ nadzoru pragnie wskazać, iż uchwała Rady Miasta Chorzów Nr XIV/255/15 z dnia 29 października 2015r. jako całość skonstruowana została w sposób urągający wymogom jasności i przejrzystości legislacji i jednocześnie podważa wynikające z art. 2 Konstytucji RP zasady: zaufania obywateli do organów państwa i przyzwoitej legislacji. I tak: w tytule uchwały wskazano, iż dotyczy ona zmiany uchwały Nr LX/434/93, natomiast z jej treści wynika, iż zmieniana jest uchwała Nr XXV/156/91; błędnie określono podstawę prawną, tj. nie wskazano przepisu zawierającego upoważnienie do jej podjęcia; nie wskazano jednostki redakcyjnej jaka podlega zmianie; zmieniany „przepis” winien być przytoczony w pełnym brzmieniu, czego jednak nie uczyniono zresztą również w przypadku przepisu w nowym brzmieniu, itd. W ocenie organu nadzoru przy formułowaniu przedmiotowej uchwały naruszone zostały zasady techniki prawodawczej określone w przepisach § 85 ust. 4, § 87, § 90, § 91 ust. 1 § 96 oraz § 121 w zw. z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej.

W wyniku powyższego nie tylko nie sposób ustalić, w jaki sposób i czy w ogóle doszło do zmiany uchwały z 1991 roku, ale nawet nie sposób stwierdzić jednoznacznie, jakich zmian i w której uchwale chciała dokonać Rada Miasta Chorzów.

Podkreślić przy tym należy, że dokonywanie zmian w uchwałach wprowadzających zmiany co do zasady jest niedopuszczalne – akty takie bowiem nie funkcjonują samodzielnie w obrocie prawnym. Z chwilą ich wejścia w życie zmiany nimi dokonane stają się częścią znowelizowanego aktu. W konsekwencji kolejnych zmian należy dokonywać wyłącznie w treści uchwały pierwotnej – w brzmieniu, jakie uzyskała ona w związku z dokonaną nowelizacją (§ 90 i § 91 ust. 1 ZTP). Zatem nawet jeśli zamiarem Rady było dokonanie zmiany uchwały Nr LX/434/93 Rady Miejskiej w Chorzowie z dnia 14 grudnia 1993 r. - jak to sugeruje tytuł uchwały, wbrew brzmieniu jej § 1 - to działanie takie uznać należałoby za niedopuszczalne. Przepisy uchwały Nr LX/434/93 z dniem jej wejścia w życie zastąpiły zmieniane przepisy uchwały Nr XXV/156/91, a zatem uległy "skonsumowaniu". (por. S. Wronkowska, M. Zieliński "Komentarz do zasad techniki prawodawczej. Wydawnictwo Sejmowe Warszawa 2004)

Wreszcie na koniec wskazać należy, iż niezależnie od powyższych naruszeń uchwała ta nie mogła by się ostać w obrocie prawnym. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalnym jest w demokratycznym państwie prawa działanie polegające na zmianie aktu prawa miejscowego, który z uwagi na swą treść nie może być w praktyce stosowany. Zauważyć należy, iż uchwała z 1991 roku w swej zasadniczej treści odwołuje się do komisji Rady Miejskiej: Gospodarki Komunalnej, Budżetu i Finansów oraz Komisji Gospodarczej, które to komisje w strukturze Rady Miasta Chorzów nie funkcjonują od kilku kadencji. Ponadto nie spełnia ona wymogów przewidzianych dla aktów normatywnych, gdyż posługuje się między innymi pojęciami „wytyczne” i „zalecenia”.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak