



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 31 października 2024 r.

Poz. 7169

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.854.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/38/24 Rady Miasta Łęczyny z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały nr LXVI/310/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 12 października 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr LI/361/09 Rady Miasta Łęczyny z dnia 29.10.2009 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony oraz zmiany uchwały nr LI/361/09 Rady Miasta Łęczyny z dnia 29.10.2009 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Łęczyny przyjęła uchwałę Nr V/38/24 w sprawie uchylenia uchwały nr LXVI/310/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 12 października 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr LI/361/09 Rady Miasta Łęczyny z dnia 29.10.2009 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony oraz zmiany uchwały nr LI/361/09 Rady Miasta Łęczyny z dnia 29.10.2009 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in.: art. 40 ust. 2 pkt 3 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 września 2024 r. za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

Rada Miasta w § 1 uchwały wskazała, co następuje: *Uchylić w całości uchwałę nr LXVI/310/21 Rady Miasta Łęczyny z dnia 12 października 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr LI/361/09 Rady Miasta Łęczyny z dnia 29.10.2009 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony, w następstwie czego § 2 uchwały nr LI/361/09 Rady Miasta Łęczyny z dnia 29.10.2009 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony, otrzymuje brzmienie: „Burmistrz jest upoważniony do zbywania nieruchomości, jeżeli nie są one niezbędne do realizacji celów publicznych lub zadań własnych gminy, o wartości nieprzekraczającej kwoty 100 000 zł netto.”.*

Natomiast art. 2 Konstytucji RP stanowi, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Z kolei § 90 i § 91 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) wynika, iż:

§ 90. Zmienia się zawsze pierwotny tekst ustawy, a jeżeli wprowadzono do niego zmiany – tekst zmieniony. Jeżeli ogłoszono tekst jednolity ustawy, zmienia się ten tekst, a w przypadku gdy wprowadzono zmiany do tekstu jednolitego – zmieniony tekst jednolity.

§ 91. 1. Nie nowelizuje się przepisów zmieniających inną ustawę.

2. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, jeżeli jest to konieczne dla uniknięcia luki w prawie, można wyjątkowo znowelizować przepisy zmieniające ogłoszonej ustawy w okresie ich vacatio legis.

3. Nowelizację przepisów zmieniających, o której mowa w ust. 2, wprowadza się w życie z dniem wejścia w życie tych przepisów zmieniających.

Nadto, przepis § 91 ust. 2 i ust. 3 Zasad techniki prawodawczej również wskazuje jednoznacznie, że przepisy zmieniające ogłoszony akt można wyjątkowo znowelizować w okresie ich *vacatio legis* (czyli zanim wprowadzenie zmian w uchwale pierwotnej stanie się skuteczne) i wprowadza się w życie najpóźniej w dniu wejścia w życie uchwały zmienianej (dzięki temu uchwała pierwotna zostanie zmieniona zgodnie z ostatecznym zamiarem lokalnego prawodawcy).

Dodatkowo, na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej – *Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*.

Z powyższych przepisów załącznika do rozporządzenia jednoznacznie wynika, że zmian w obowiązujących przepisach dokonuje się w ten sposób, że zmienia się tekst uchwały obowiązujący w dniu wejścia w życie przepisów zmieniających. Jeśli pierwotnie przyjęty tekst uchwały był zmieniany, zmienia się taką wersję aktu, która uwzględnia wprowadzone wcześniej zmiany. Zawsze jednak nowelizacja uchwały powinna odnosić się do uchwały podjętej w danej sprawie. Trzeba bowiem mieć na względzie, że przepisy zmieniające mają charakter jednorazowy, a ich normatywny skutek wyczerpuje się w momencie ich wejścia w życie w postaci zmian, które one dokonują. Z tego względu ich uchylanie lub zmienianie po dniu ich wejścia w życie jest bezprzedmiotowe (zob. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, Oficyna 2009 r., komentarz do § 91 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”). Ponownie należy zaznaczyć, że nowelizowane przepisy otrzymują nowe brzmienie i od tej chwili samodzielnie regulują określone stosunki społeczne. Stwierdzić można nawet, że przepis zmieniający – po wejściu w życie i wywarciu skutku prawnego w postaci zmiany innych przepisów – ulega tzw. skonsumowaniu. Oznacza to, że sam w sobie przestaje być elementem systemu prawa. Jego treść zostaje bowiem implementowana do tekstu przepisu zmienianego. Są to tzw. „metaprzepisy” i jedną z ich cech szczególnych jest to, że same w sobie nie podlegają stosowaniu w klasycznym rozumieniu tego słowa.

Biorąc powyższe pod uwagę, w ocenie organu nadzoru uchwała istotnie narusza art. 2 Konstytucji RP.

Należy zaznaczyć, że na podstawie uchwały Nr LXVI/310/21 Rady Miasta Łędziny z dnia 12 października 2021 r. dokonano zmiany uchwały LI/361/09 Rady Miasta Łędziny z dnia 29.10.2009 r.

w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony. Tym samym uchwała Nr LXVI/310/21 „skonsumowała się” w dniu jej wejścia w życie, zatem każda kolejna zmiana, w tym uchylenie, powinna odnosić się do uchwały pierwotnej, tj. w tym przypadku – ww. uchwały Nr LI/361/09. Jak już wyżej podniesiono, przepisy zmieniające nie podlegają bezpośrednio stosowaniu i nie mogą się do nich odnosić żadne przepisy uchylające. Uchylenie przepisów zmieniających po ich wejściu w życie nie powoduje automatycznie „wycofania” zmian, które one wprowadziły. Tylko uchylenie przepisów zmieniających w okresie *vacatio legis* powoduje, że przepisy te nie dochodzą do skutku. Z powyższych powodów uchylenie przepisów zmieniających po dniu ich wejścia w życie jest niedopuszczalne (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 września 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 317/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Działanie takie narusza zasady poprawnego prawotwórstwa, jasności prawa oraz zaufania obywatela do państwa i tworzonych przez nie prawa, wywodzące się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Łędziny naruszyła w sposób istotny art. 2 Konstytucji RP.

Powyżej opisane uchybienie należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa 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. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie 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).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr V/38/24 Rady Miasta Łędziny z dnia 22 sierpnia 2024 r. w sprawie uchylenia uchwały nr LXVI/310/21 Rady Miasta Łędziny z dnia 12 października 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr LI/361/09 Rady Miasta Łędziny z dnia 29.10.2009 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony oraz zmiany uchwały nr LI/361/09 Rady Miasta Łędziny z dnia 29.10.2009 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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 up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz