



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 kwietnia 2024 r.

Poz. 2738

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.223.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 marca 2024 r.

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 LV/480/2024 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Form i trybu przyznawania lokali mieszkalnych obywatelom Ukrainy, celem tymczasowego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w całości, jako sprzecznej z art. 12 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 167 ze zm.), dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lutego 2024 r. Rada Gminy Mierzęcice przyjęła uchwałę Nr LV/480/2024 w sprawie przyjęcia Form i trybu przyznawania lokali mieszkalnych obywatelom Ukrainy, celem tymczasowego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowią ww. formy i tryb przyznawania lokali mieszkalnych.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis m.in. art. 12 ust. 5 i art. 68 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 lutego 2024 r.

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

Z przepisu art. 12 ust. 1 pkt 1-pkt 8 oraz ust. 4 i ust. 5 ustawy wynika, że:

1. Wojewoda może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1, polegającą na:

1) zakwaterowaniu;

2) zapewnieniu całodziennego wyżywienia zbiorowego;

3) zapewnieniu transportu do miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, między nimi lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub miejsc, w których obywatelom Ukrainy udzielana jest opieka medyczna, albo miejsc pośrednich, z których będzie realizowany dalszy transport do punktu docelowego, w którym obywatelom Ukrainy udzielana będzie opieka medyczna;

4) finansowaniu przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu umożliwiającego transport osób leżących lub przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością w szczególności do miejsc lub pomiędzy miejscami, o których mowa w pkt 1-3;

5) zapewnieniu środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów;

6) organizacji miejsc udzielania doraźnej pomocy medycznej;

7) zapewnieniu personelu medycznego realizującego w razie potrzeby wizyty kontrolne w odniesieniu do osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2 – w przypadku organizacji miejsc zakwaterowania, o których mowa w pkt 1, przeznaczonych dla osób z dodatnim wynikiem testu diagnostycznego w kierunku SARS-CoV-2;

8) podjęciu innych działań niezbędnych do realizacji pomocy.

4. Jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny, z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków, może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1.

5. Zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku.

Analiza treści art. 12 ust. 5 ustawy prowadzi do wniosku, iż zawiera on szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego (związku jednostek samorządu terytorialnego, związku metropolitalnego), tj. określenie w uchwale zakresu ww. pomocy, oraz organowi wykonawczemu tej jednostki, tj. określenie form i trybu udzielania ww. pomocy.

Organ nadzoru również podkreśla, iż z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 459/18, z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. akt III SA/Kr 335/20, z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 22/20, z dnia 10 maja 2021 r., sygn. akt III SA/Kr 115/21; wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 970/19, z dnia 4 marca 2021 r., sygn. akt II SA/Ke 1024/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 maja 2020 r., sygn. akt I SA/Gd 238/20; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 208/20, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że Rada Gminy przyjmując uchwałę w sprawie form i trybu przyznania pomocy obywatelom Ukrainy (tu: formy i tryb przyznawania lokali mieszkalnych) przekroczyła upoważnienie ustawowe, co stanowi istotne naruszenie art. 12 ust. 5 ustawy. Rada Gminy w § 1 uchwały wskazała, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się Formy i tryb przyznawania lokali mieszkalnych obywatelom Ukrainy celem tymczasowego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, które stanowią załącznik do niniejszej uchwały.

Natomiast w załączniku do uchwały zostały szczegółowo opisane ww. formy i tryb przyznawania lokali mieszkalnych obywatelom Ukrainy, m.in. wyznaczone zostały konkretne lokale (§ 1), przesłanki, jakie muszą spełnić obywatele Ukrainy, by ubiegać się o przyznanie lokalu (§ 2 ust. 1 i 2) oraz tryb rozpatrywania wniosków o przyznanie lokali (§ 2 ust. 3-7).

W ocenie organu nadzoru, zgodnie z jednoznacznym brzmieniem przepisu upoważniającego – Rada Gminy nie jest uprawniona do określenia form i trybu przyznania pomocy obywatelom Ukrainy, lecz wyłącznie do określenia zakresu tej pomocy. Przez zakres pomocy, o którym mowa w art. 12 ust. 5 ustawy, należy rozumieć granice pomocy, jaką udzieli gmina np. zapewnienie zakwaterowania, wyżywienia, transportu. Natomiast do określenia form i trybu przyznania powyższej pomocy (czyli szczegółowego określenia środków do realizacji ustalonego przez Radę zakresu pomocy, tj. np. wyznaczenie lokali do zakwaterowania oraz zasad przyznawania tych lokali) upoważniony jest wyłącznie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego (tu: Wójt Gminy Mierzęcice). Zatem w przedmiotowej sprawie działanie Rady należy uznać za nieuprawnione

wkroczenie w ustawowe kompetencje organu wykonawczego. Naruszenie przepisów kompetencyjnych stanowi zawsze naruszenie prawa i to w stopniu istotnym, gdyż podejmowanie przez Radę czynności należących do sfery wykonawczej stanowi naruszenie konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Mierzęcice przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 12 ust. 5 ustawy, co stanowi podstawę do wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego w całości.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru § 4 załącznika do uchwały stanowiący, że *W sprawach nieuregulowanych niniejszą uchwałą zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 103) również istotnie narusza prawo. Powyższa regulacja załącznika do uchwały narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP. Z kwestionowanej regulacji załącznika do uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje uchwała, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed ww. ustawą. Takie zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w § 4 załącznika do uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rządu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały (tu: prawa miejscowego) przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r. sygn. akt II OSK 1818/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): (...) *przepis aktu prawa miejscowego nie może bowiem przewidywać primatu stosowania przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Taka klauzula może obowiązywać w ramach aktów prawnych tego samego rządu. W sytuacji zatem, gdy rozstrzygnięcie może nastąpić tak na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, powinno ono znaleźć oparcie o przepisy hierarchicznie wyższe.**

Jak już wyżej wskazano, omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 LV/480/2024 Rady Gminy Mierzęcice z dnia 28 lutego 2024 r. w sprawie przyjęcia Form i trybu przyznawania lokali mieszkalnych obywatelom Ukrainy, celem tymczasowego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, 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