



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 7 lipca 2025 r.

Poz. 4314

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.405.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2025 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 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/108/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Centrum Usług Społecznych w Łaziskach Górnych, w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., zwanej dalej *Konstytucją RP*, w związku z § 85 ust. 1-3 oraz § 86 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.) oraz z art. 12 w zw. z art. 23 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 maja 2025 r. Rada Miejska w Łaziskach Górnych przyjęła uchwałę Nr XV/108/25 w sprawie zmiany Statutu Centrum Usług Społecznych w Łaziskach Górnych, dalej jako „uchwała”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż podjęta ona została z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 12 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Zgodnie z przepisem art. 12 ww. ustawy: *Rodzaj i zakres zadań, w tym usług społecznych, przekazanych do realizacji centrum oraz szczegółową organizację centrum określa statut centrum nadany przez radę gminy w drodze uchwały.*

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała narusza standardy prawidłowej legislacji, a tym samym w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, a także dokonywanych zmian normatywnych. 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. Do elementarnych zasad prawidłowej legislacji należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyrażnej, które wynikają z § 82, § 85 i § 86 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 lipca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zamieszczonych w dziale II Zasad, a mających z mocy § 143 Zasad zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Przepisy te określają sposób wprowadzania zmian w przepisach powszechnie obowiązujących i stanowią, że zmiana (nowelizacja) uchwały polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać

na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością poprzestania na domyślnym uchyleniu przepisów lub przepisu przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja ww. zasady czytelności (jasności) systemu prawa – poprzez pozbawienie adresatów stanowiących przepisów wątpliwości, które przepisy obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu uchylanych przepisów (tu: przepisów zastępowanych innymi). Podkreślenia wymaga, iż zgodnie z § 86 Zasad zmiana ustawy (tu: aktu prawa miejscowego) nie może polegać na nowelizacji dorozumianej, czyli na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany. W związku z powyższym z uchwały nowelizującej powinno jednoznacznie wynikać, w jakim akcie prawnym wprowadza ona zmiany. W tytule uchwały zmieniającej wskazany powinien zostać przedmiot uchwały zmienianej, a w jej § 1 należy wyraźnie wskazać zakres dokonywanej nowelizacji, poprzez wskazanie w której uchwale i w którym przepisie tej uchwały dokonuje się zmian. Uchwała zmieniana powinna zostać opisana poprzez podanie jej tytułu (tj.: numeru uchwały, organu, który ją podjął, daty podjęcia oraz przedmiotu regulacji) oraz pozycji w dzienniku urzędowym, pod którą została ogłoszona (por. § 85 ust. 1-3 Zasad).

Tymczasem przedmiotowa uchwała w ogóle nie zawiera wskazania uchwały, w której dokonuje się zmian. Zarówno w tytule uchwały jak i w jej § 1 postanowiono, że zmianie podlega *Statut Centrum Usług Społecznych w Łaziskach Górnych*, ale nie przywołano aktu prawa miejscowego, którym ten statut został przyjęty. Oceniając treść uchwały zmieniającej z punktu widzenia przywołanych przepisów Konstytucji RP oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, należy stwierdzić, że uchwała ta nie spełnia wymogu przejrzystości i zrozumiałości stanowiących norm prawnych, gdyż na skutek podjęcia uchwały zmieniającej nie można ustalić, w której uchwale dokonuje się zmian i której normy prawnej zmiany te dotyczą. To przesądza o konieczności stwierdzenia jej nieważności w całości. Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 8 lipca 2021 r. (sygn. akt IV SA/Po 338/21 publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podzielając stanowisko organu nadzoru, że *naruszenie reguł legislacyjnych (...) w zakresie, między innymi, zakazu dorozumianej derogacji, prowadziło do sytuacji, że to adresaci aktu prawnego, wyręczając prawodawcę lokalnego, musieliby rozstrzygać, które z aktów prawa miejscowego obowiązują oraz w jakim zakresie, gdyż ta kwestia nie stała się to przedmiotem wyraźnego rozstrzygnięcia prawodawcy lokalnego. Sąd wskazał, że posługując się sprzeczną z prawem praktyką dorozumianej derogacji Rada Gminy obciążyła adresatów normy prawnej koniecznością podjęcia rozstrzygnięcia de facto o mocy obowiązującej aktów prawa miejscowego, co zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawa obciąża prawodawcę, a nie adresata normy prawnej. Adresat aktu prawnego ma bowiem usprawiedliwione konstytucyjnie oczekiwanie, że prawodawca w treści aktu prawnego wyraźnie rozstrzygnie o mocy obowiązującej ustanawianych i uchylanych aktów prawnych.*

W przekonaniu organu nadzoru nie można takiego uchybienia uznać jedynie jako techniczne naruszenie reguł określonych w Zasadach, które można by pozostawić do rozstrzygnięcia w drodze wykładni prawa, jako że jest to uchybienie na tyle istotne, że stanowi równocześnie naruszenie zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji.

Niezależnie od powyższego, wskazania wymaga, iż zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 12 ustawy *Rodzaj i zakres zadań, w tym usług społecznych, przekazanych do realizacji centrum oraz szczegółową organizację centrum określa statut centrum nadany przez radę gminy w drodze uchwały*. Jak wynika z treści cytowanego wyżej przepisu ustawy do kompetencji rady gminy należy określenie w statucie centrum:

- 1) rodzaju i zakresu zadań przekazanych centrum do realizacji oraz
- 2) szczegółowej organizacji centrum.

Zagadnienia wymienione w tym przepisie stanowią obligatoryjne elementy statutu, które bezwzględnie powinny zostać w nim uregulowane przez radę gminy, co wynika wprost z użytego przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia sformułowania „określa”. Oznacza to, z jednej strony, obowiązek realizacji w pełni upoważnienia wynikającego z treści tego przepisu ustawy, z drugiej zaś strony to, że w treści statutu nie mogą znaleźć się regulacje nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

Uchwała podjęta na podstawie upoważnienia określonego w art. 12 ww. ustawy jest aktem prawa miejscowego. Organ stanowiący musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym, jak również wyczerpać zakres upoważnienia ustawowego, na podstawie którego podejmuje

uchwałę, w kwestiach uznanych przez ustawodawcę za istotne dla prawidłowego prowadzenia działalności centrum.

Ponadto należy zauważyć, iż w art. 23 ustawy określono podstawową organizację centrum usług społecznych. Zgodnie z tym przepisem:

1. W ramach struktury organizacyjnej centrum wyodrębnia się, w szczególności:

1) stanowisko dyrektora centrum;

2) zespół do spraw organizowania usług społecznych;

3) zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej – w przypadku centrum, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1;

4) stanowisko organizatora społeczności lokalnej.

W skład zespołu, o którym mowa w ust. 1:

1) pkt 2 – wchodzi organizator usług społecznych oraz koordynatorzy indywidualnych planów usług społecznych w liczbie dostosowanej do potrzeb wynikających z uwarunkowań lokalnych;

2) pkt 3 – wchodzi organizator pomocy społecznej, specjaliści z zakresu pracy socjalnej, pracy z rodziną oraz inni specjaliści realizujący zadania z zakresu pomocy społecznej, w tym w zakresie integracji społecznej.

3. W ramach zespołu, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, może zostać wyodrębniona komórka realizująca zadania z zakresu pracy socjalnej.

4. W ramach zespołu, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, centrum zatrudnia pracowników socjalnych zgodnie z zasadami określonymi w art. 110 ust. 11 i 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

5. W centrum mogą zostać wyodrębnione zespoły lub stanowiska inne niż określone w ust. 1, jeżeli potrzeba ich wyodrębnienia wynika z uwarunkowań lokalnych lub rodzaju usług społecznych lub innych zadań realizowanych przez centrum.

6. W strukturze organizacyjnej centrum nie mogą funkcjonować jednostki zapewniające pobyt całodobowy.

Tymczasem, regulacja statutu (stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały) w zakresie dotyczącym struktury organizacyjnej Centrum jest nieprawidłowa. Rada Miejska w Łaziskach Górnych w § 3 statutu Centrum postanowiła, iż:

1. W ramach struktury Centrum wyodrębnia się następujące zespoły:

1) Zespół do Spraw Organizowania Usług Społecznych,

2) Zespół do Spraw Realizacji Zadań z Zakresu Pomocy Społecznej,

3) Zespół do Spraw Wspierania Seniorów,

4) Zespół do Spraw Wspierania Rodziny i Dziecka,

5) Zespół do Spraw Świadczeń,

6) Zespół do Spraw Administracji i Kadr.

2. W ramach struktury Centrum funkcjonuje stanowisko organizatora społeczności lokalnej.

Przepisem art. 23 ustawy, ustawodawca określił zatem podstawową strukturę organizacyjną centrum usług społecznych. Wymienione w tym przepisie stanowiska i zespoły muszą być bezwzględnie wyodrębnione w strukturze tej jednostki. Jednocześnie w art. 12 tej ustawy rada gminy została upoważniona do określenia „szczegółowej organizacji” centrum. W związku z powyższym określenie struktury Centrum Usług Społecznych w Łaziskach Górnych i jego podziału na komórki organizacyjne niższego rzędu należy do kompetencji Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych. Tymczasem, Rada Miejska w Łaziskach Górnych podejmując przedmiotową uchwałę nie wypełniła prawidłowo delegacji w zakresie określenia szczegółowej organizacji centrum. Powyższą regulację uchwały w tym zakresie nie można uznać za wystarczającą, a jednocześnie regulacja uchwały modyfikuje przepisy strukturę ustawowe, gdyż nie przewiduje stanowiska dyrektora centrum.

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała narusza przepis art. 12 w zw. z art. 23 ust. 1 i 5 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych.

Powyżej opisane uchybienia 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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/108/25 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 27 maja 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Centrum Usług Społecznych w Łaziskach Górnych – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

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