



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 21 stycznia 2025 r.

Poz. 537

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.24.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 stycznia 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 z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/107/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia Statutu gminnej jednostki budżetowej o nazwie Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu, w części określonej w:

1) § 3 uchwały, jako sprzecznej z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym;

2) § 1 Statutu Centrum Integracji Społecznej, który stanowi Załącznik do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.) w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 17 grudnia 2024 r. Rada Miejska w Ogrodzieńcu przyjęła uchwałę Nr X/107/2024 w sprawie ustalenia Statutu gminnej jednostki budżetowej o nazwie Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu, dalej jako „uchwała”. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2024 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem. Organ nadzoru zauważa, że w § 3 uchwały Rada postanowiła o *uchyleniu uchwały Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu Nr VII/85/2024 z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia Statutu gminnej jednostki budżetowej o nazwie Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu w całości*. Należy jednak zaznaczyć, iż Wojewoda Śląski rozstrzygnięciem nadzorczym Nr NPII.4131.1.971.2024 z dnia 19 grudnia 2024 r. stwierdził nieważność uchwały Nr VII/85/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia Statutu gminnej jednostki budżetowej o nazwie Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu, – w całości, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w związku z art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 176 ze zm.) oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.).

W związku z powyższym należy uznać, iż § 3 kwestionowanej uchwały Nr X/107/2024 został podjęty bez podstawy prawnej, ponieważ Radzie Miejskiej w Ogrodzieńcu nie przysługuje kompetencja do uchylenia przepisów, co do bytu których wypowiedział się organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym.

W rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym zostały określone zasady sprawowania nadzoru nad działalnością gminną, organy właściwe w sprawach dotyczących nadzoru oraz środki nadzoru. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ww. ustawy 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. Z kolei w myśl art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Natomiast zgodnie z art. 98 ust. 5 ww. ustawy rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd. Skutkiem prawomocności rozstrzygnięcia nadzorczego jest wyeliminowanie z obrotu prawnego zakwestionowanej uchwały.

W omawianej sprawie, wprawdzie na dzień podjęcia kwestionowanej uchwały rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego Nr NPII.4131.1.971.2024 nie zostało jeszcze wydane, jednakże Rada Miejska w Ogrodzieńcu w dniu 12 grudnia 2024 r. została poinformowana o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VII/85/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 listopada 2024 r. w całości. Tym samym należy stwierdzić, iż podejmowanie przez Radę Miejską w Ogrodzieńcu jakichkolwiek działań w stosunku do uchwały Nr VII/85/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 listopada 2024 r. było niedozwolone.

Działanie takie narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Jeżeli chodzi o organy władzy publicznej odnosi się do nich także zasada wyrażona w art. 7 Konstytucji, wedle której działają one na podstawie i w granicach prawa. Działanie Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

Odnosnie do kwestii uchylania przepisów, których nieważność stwierdził organ nadzoru, wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25 września 2009 r. II SA/Wr 325/09 (opubl. LEX nr 638211), zauważając, że stwierdzenie nieważności zawsze wskazuje, że akt został podjęty z istotnym naruszeniem prawa, obarczającym go od dnia jego podjęcia (z mocą *ex tunc*), zaś uchylenie przepisów na skutek wydania innego aktu oznacza wyeliminowanie ich z obrotu prawnego ze skutkiem od daty wejścia w życie aktu derogującego, czyli ze skutkiem *ex nunc*. Skoro skutki prawne uchylenia aktu i stwierdzenia jego nieważności są odmienne, to zapis derogujący akt, którego nieważność stwierdzono, nie może ostać się w obrocie prawnym. Utrzymanie go w mocy wywołałoby bowiem swoistą niepewność dla adresatów norm prawnych tam zawartych, od kiedy tenże akt nie wywołuje skutków prawnych: od chwili ustanowienia czy uchylenia. Taka niepewność, w zakresie obowiązywania prawa w demokratycznym państwie prawa, jest niedopuszczalna. Sąd powołał się także na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego uznającego, że samo uchylenie aktu przez organ, który go wydał, nie niweluje skutków, które taki *quasi* akt prawa miejscowego mógł wywołać, gdy jeszcze obowiązywał (postanowienie NSA z dnia 13 września 2006 r. II OSK 758/06, postanowienie NSA z dnia 27 września 2007 r. II OSK 1046/07, wyrok z dnia 30 września 2009 r. I OSK 1275/09). Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w okresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności. Zdaniem organu nadzoru niedopuszczalna jest sytuacja, że organ stanowiący gminy uchyla uchwałę w stosunku do której rozstrzygnięciem nadzorczym stwierdzono jej nieważność, nawet jeśli odbywa się to w czasookresie, w którym nie doszło jeszcze do uprawomocnienia rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność tego aktu. Jedyнным prawem, jaki posiada organ stanowiący gminy w tym czasookresie, jest możliwość skorzystania z uprawnienia, o jakim mowa w art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, to jest zaskarżenie rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu administracyjnego.

Organ nadzoru wskazuje również, że w dniu 17 grudnia 2024 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo Przewodniczącego Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 16 grudnia 2024 r., znak OR.0004.4.24.2024, który poinformował organ nadzoru o planowanym podjęciu nowych uchwał na najbliższej sesji. Powyższa informacja nie miała jednak wpływu na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego Nr NPII.4131.1.971.2024 z dnia 19 grudnia 2024 r. z uwagi na wyżej opisaną różnicę w skutkach prawnych uchylenia i stwierdzenia nieważności uchwały. Uchwała Nr VII/85/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia Statutu gminnej jednostki budżetowej o nazwie Centrum Integracji Społecznej

w Ogrodzieńcu została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 21 listopada 2024, pod poz. 7794 i weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, tj w dniu 5 grudnia 2024 r. i wywołała skutki prawne przed uchynieniem jej przez Radę Miejską. Organ nadzoru nie mógł dopuścić do sytuacji, w której w obrocie prawnym pozostawałyby regulacje sprzeczne z prawem, a zatem konieczne było wyeliminowanie uchwały Nr VII/85/2024 z dnia 18 listopada 2024 r. ze skutkiem *ex tunc* poprzez stwierdzenie jej nieważności.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Ogrodzieńcu w zakresie dotyczącym § 3 uchwały, w sposób istotny naruszyła prawo, tj. art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzą również niżej wskazane uregulowania w treści Statutu Centrum Integracji Społecznej, który stanowi Załącznik do uchwały. W ocenie organu nadzoru przepis § 1 Statutu zawierający wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa Centrum Integracji Społecznej wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Miejska nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (ust. 1). Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego (ust. 2). Powyższa norma konstytucyjna ujmuje prawo jako przykład systemu, uporządkowanego i niesprzecznego zbioru norm, zredagowanych w postaci przepisów prawnych, obowiązujących w danym miejscu i czasie. Jedną z cech charakterystycznych dla prawa stanowionego wyłaniającą się z powyższego przepisu jest hierarchia aktów prawnych, czyli hierarchiczne uporządkowanie aktów prawnych zależne od organu państwa, który był ich twórcą. Podstawową zasadą obowiązującą przy rozpatrywaniu hierarchii aktów prawnych jest fakt, iż każdy akt niższego rzędu musi być zgodny z aktem rzędu wyższego. Akt niższego rzędu nie może też rozstrzygać o obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Miejska nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku: *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową* (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA). Stwierdzić należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Miejskiej uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 1 Statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nie normatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Z tych względów przepis § 1 Statutu należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Dodatkowo także organ nadzoru wskazuje, że w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 9 stycznia 2025 r. organ nadzoru zawarł pouczenie o przysługującym Stronie prawie złożenia wyjaśnień w niniejszej sprawie. W toku postępowania nadzorczego w dniu 16 stycznia 2025 r. Przewodnicząca Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu przesłała do organu nadzoru wyjaśnienia i stanowisko własne w przedmiocie dotyczącym wszczętego postępowania nadzorczego (znak pisma BRM.0711.4.1.2025). Organ nadzoru, po zapoznaniu się z przedstawionym stanowiskiem Strony, stwierdza, że nie wpływa ono na ocenę prawną zakwestionowanych postanowień uchwały.

W opinii organu nadzoru, oba opisane powyżej uchybienia należy uznać za istotne naruszenia prawa, co w konsekwencji uniemożliwia utrzymanie w obrocie prawnym uchwały w kształcie proponowanym przez uchwałodawcę. 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 X/107/2024 Rady Miejskiej w Ogrodzieńcu z dnia 17 grudnia 2024 r. w sprawie ustalenia Statutu gminnej jednostki budżetowej o nazwie Centrum Integracji Społecznej w Ogrodzieńcu – w części określonej na wstępie, 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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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**