



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 stycznia 2020 r.

Poz. 191

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.889.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XII/182/2019 Rady Miasta Wisła z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Klubu „Senior+” w Wiśle, dalej jako „uchwała” - w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1461), dalej jako „ustawa” w związku z art. 111a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1507 ze zm.).

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. Rada Miasta Wisła przyjęła uchwałę Nr XII/182/2019 w sprawie utworzenia Klubu „Senior+” w Wiśle. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 51 ust. 4, art. 111a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 grudnia 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 111a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej - *Gmina może połączyć: ośrodek pomocy społecznej z ośrodkiem wsparcia, z wyłączeniem ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, W przypadku połączenia, o którym mowa w ust. 1, ośrodek wsparcia działa w strukturze odpowiednio ośrodka pomocy społecznej lub domu pomocy społecznej.*

Natomiast, z treści art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523) – o czym stanowi art. 42 ustawy o samorządzie gminnym.

Dalej, należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ustawy, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. Należy podkreślić, iż dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. Jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym trzeba uznać, że jest ona aktem prawa miejscowego, który podlega obowiązkowi publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 września 2008 r., sygn. akt IV SA/Po 256/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06,

publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Dodatkowo należy zauważyć, iż różnica między aktami prawa miejscowego, a aktami kierownictwa wewnętrznego sprowadza się do tego, że tylko te pierwsze zawierają przepisy prawa powszechnie obowiązującego. To, czy dany przepis można określić jako powszechnie obowiązujący zależy od tego, czy rozstrzyga o prawach i obowiązkach adresatów norm. Norma powszechnie obowiązująca, jak wskazano powyżej, ma charakter abstrakcyjny i generalny. Akty kierownictwa wewnętrznego mają moc wiążącą jedynie wewnątrz określonej struktury organizacyjnej – tj. określają jedynie zadania i obowiązki osób oraz jednostek organizacyjnych. Jeżeli więc uchwała zawiera normy adresowane np. do jednostek organizacyjnych podporządkowanych gminie to są to akty kierownictwa wewnętrznego.

W ocenie organu nadzoru, § 4 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy w związku z art. 111a ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Rada Miasta w § 1 ust. 1 i ust. 2 uchwały wskazała, iż: *1. W celu realizacji zadań własnych w zakresie wsparcia osób starszych tworzy się ośrodek wsparcia pod nazwą Klub „Senior+” z siedzibą w Wiśle, ul. 1 Maja 69. 2. Klub „Senior+” o którym mowa w ust 1, jest tworzony zgodnie z założeniami Programu „Senior+”.* Natomiast w § 4 uchwały określono – *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.* W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Wisła nieprawidłowo zakwalifikowała utworzenie Klubu „Seniora+” w Wiśle do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Uchwała w przedmiocie utworzenia ww. Klubu nie stanowi aktu prawa miejscowego i nie podlega ogłoszeniu we wskazanym powyżej publikatorze. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy uchwały o utworzeniu Klubu „Seniora+” adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnętrznego obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących, gdyż nie zawiera przepisów kreujących prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych wobec gminy. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Wisła przedmiotową uchwałą istotnie naruszyła prawo, tj. art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy w związku z art. 111a ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

Powyżej opisane uchybienie w przedmiotowej uchwale 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 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (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 Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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 XII/182/2019 Rady Miasta Wisła z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie utworzenia Klubu „Senior+” w Wiśle, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w całości, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego  
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

**Krzysztof Nowak**