



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 24 kwietnia 2025 r.

Poz. 2350



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.98.2025

Lublin, dnia 23 kwietnia 2025 r.

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr XVI/71/25 Rady Gminy Strzyżewice z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Centrum Usług Społecznych w Strzyżewicach poprzez przekształcenie Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzyżewicach oraz nadania jej statutu, w części obejmującej § 3 ust. 11 w brzmieniu: „w szczególności”, § 3 ust. 12, § 3 ust. 13 w brzmieniu: „Wewnętrzną strukturę organizacyjną Centrum określa”, § 3 ust. 13 w brzmieniu: „zatwierdzony przez Wójta Gminy Strzyżewice” oraz § 6 ust. 3 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

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, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/71/25 Rady Gminy Strzyżewice z dnia 27 marca 2025 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Centrum Usług Społecznych w Strzyżewicach poprzez przekształcenie Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzyżewicach oraz nadania jej statutu, w części obejmującej § 3 ust. 11 w brzmieniu: „w szczególności”, § 3 ust. 12, § 3 ust. 13 w brzmieniu: „Wewnętrzną strukturę organizacyjną Centrum określa”, § 3 ust. 13 w brzmieniu: „zatwierdzony przez Wójta Gminy Strzyżewice” oraz § 6 ust. 3 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVI/71/25 została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2025 r.

Przedmiotową uchwałę Rada Gminy Strzyżewice utworzyła Centrum Usług Społecznych w Strzyżewicach oraz nadała mu statut.

W podstawie prawnej uchwały zostały powołane m. in. przepisy art. 8 ust. 1, art. 9 ust. 1 pkt 1, ust. 2 pkt 1, art. 10 pkt 1 oraz art. 12 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818, ze zm.).

Zgodnie z treścią art. 8 tej ustawy w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych oraz koordynacji tych usług gmina może utworzyć jednostkę organizacyjną – centrum (ust. 1). Centrum jest jednostką budżetową (ust. 2).

Centrum może zostać utworzone dla jednej gminy (art. 9 ust. 1 pkt 1). W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 - centrum tworzy się przez przekształcenie funkcjonującego w gminie ośrodka pomocy społecznej w centrum (art. 9 ust. 2 pkt 1).

Warunkiem utworzenia centrum, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 - jest przekazanie do realizacji centrum wszystkich zadań, w tym usług społecznych, realizowanych dotychczas przez ośrodek pomocy społecznej oraz wybranych i nierealizowanych przez ośrodek pomocy społecznej do dnia utworzenia centrum usług społecznych z co najmniej dwóch zakresów, o których mowa w art. 2 ust. 1 (art. 10 pkt 1).

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 (art. 12).

Jak wynika z treści cytowanego art. 12 ww. ustawy do kompetencji rady 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, co wynika z użytej przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia formuły imperatywnej "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 ani regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia ani też takie, które cedują na inny podmiot uprawnienie do uregulowania kwestii wskazanych w tym przepisie.

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.

W § 3 ust. 11 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, zatytułowanym: „Organizacja wewnętrzna”, przyjęto, że w ramach struktury Centrum wyodrębnia się *w szczególności*: 1/ Stanowisko Dyrektora Centrum, który może pełnić funkcję Organizatora Usług Społecznych, 2/ Główny Księgowy, któremu podlega Zespół ds. finansowych i administracyjnych, 3/ Zespół ds. świadczeń, 4/ Zespół ds. realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, który podlega Organizatorowi Pomocy Społecznej, 5/ Zespół ds. Organizowania społeczności lokalnej, który podlega Organizatorowi Społeczności Lokalnej, 6/ Zespół ds. Organizowania Usług Społecznych, w tym stanowisko Koordynatora Indywidualnych Planów Usług Społecznych, 7/ Dzienny Dom Senior+ jako Ośrodek Wsparcia Dziennego.

Ponadto, w treści § 3 ust. 12 Statutu wskazano, iż *w Centrum mogą zostać wyodrębnione inne zespoły, działy lub stanowiska, jeżeli potrzeba ich wyodrębnienia wynika z uwarunkowań lokalnych lub rodzaju usług społecznych lub innych zadań realizowanych przez Gminę Strzyżewice*

Zgodnie zaś z § 3 ust. 13 Statutu *wewnętrzną strukturę organizacyjną Centrum określa Regulamin Organizacyjny Centrum (ustala zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym zakres obowiązków i odpowiedzialności oraz uprawnień dla poszczególnych stanowisk pracy) zatwierdzony przez Wójta Gminy Strzyżewice.*

W ocenie organu nadzoru regulacje § 3 ust. 11 Statutu w brzmieniu: „*w szczególności*”, § 3 ust. 12 Statutu oraz § 3 ust. 13 Statutu w brzmieniu: „*Wewnętrzną strukturę organizacyjną Centrum określa*”, są sprzeczne z treścią art. 12 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych.

Jak wynika z definicji zawartej w Słowniku Języka Polskiego pod pojęciem „szczegółowa organizacja” należy rozumieć dokładny, zawierający wiele detali sposób zorganizowania czegoś.

Szczegółowa organizacja Centrum winna być określona w sposób kompleksowy przez Radę w statucie.

Przepis art. 12 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych zawiera szczegółowe upoważnienie, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu przez radę gminy.

Ponadto, rozdział 4 ww. ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, zatytułowany „Organizacja centrum”, określa w art. 23 podstawową organizację centrum usług społecznych.

Jak stanowi art. 23 ust. 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 (ust. 2).

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

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 (ust. 4).

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 (ust. 5). W strukturze organizacyjnej centrum nie mogą funkcjonować jednostki zapewniające pobyt całodobowy (ust. 6).

Jak wynika z treści cytowanych przepisów ustawodawca, posługując się w tytule rozdziału pojęciem „organizacji centrum”, określa w istocie jego podstawową strukturę organizacyjną. Wymienione w tym przepisie stanowiska i zespoły muszą być bezwzględnie wyodrębnione w strukturze tej jednostki.

Reasumując, norma kompetencyjna, wynikająca z treści art. 12 ustawy, upoważniająca do ustanowienia statutu centrum usług społecznych, zobowiązuje do określenia w nim „szczegółowej organizacji” centrum, a zatem nie pozwala na pozostawianie określonego zakresu spraw dotyczącego struktury organizacyjnej centrum do pozastatutowego dookreślenia.

W związku z powyższym to do kompetencji Rady Gminy Strzyżewice należy kompleksowe określenie struktury Centrum Usług Społecznych w Strzyżewicach.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Podejmując uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego Rada Gminy powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie upoważnienia i w jego granicach, stąd też niedopuszczalnym jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia lub z jego przekroczeniem.

Posłużenie się przez Radę Gminny w treści § 3 ust. 11 Statutu sformułowaniem: „w szczególności” oraz brzmienie § 3 ust. 12 Statutu, wskazujące, iż w centrum mogą zostać „wyodrębnione inne zespoły, działy lub stanowiska”, które nie zostały ujęte w treści Statutu Centrum Usług Społecznych w Strzyżewicach powoduje, że określenie struktury organizacyjnej centrum nie ma charakteru wyczerpującego i kompletnego.

Również określenie wewnętrznej struktury organizacyjnej Centrum (§ 3 ust. 13 Statutu) należy do kompetencji Rady Gminy Strzyżewice i nie może być sędowane na dyrektora tej jednostki.

W konsekwencji, to statut, a nie regulamin organizacyjny ustalany w formie zarządzenia przez Dyrektora Centrum (§ 3 ust. 14 Statutu), winien określać szczegółową organizację Centrum.

Zgodnie z § 3 ust. 13 Statutu wewnętrzną strukturę organizacyjną Centrum określa Regulamin Organizacyjny Centrum (ustala zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych, w tym zakres obowiązków i odpowiedzialności oraz uprawnień dla poszczególnych stanowisk pracy) *zatwierdzony przez Wójta Gminy Strzyżewice*.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 3 pkt 13 Statutu w zakresie słów: „*zatwierdzony przez Wójta Gminy Strzyżewice*”, podjęta została bez podstawy prawnej. Żaden przepis nie daje podstaw do przyznania wójtowi kompetencji w zakresie zatwierdzania struktury organizacyjnej, regulaminu organizacyjnego oraz ustalenia zakresu zadań poszczególnych komórek organizacyjnych gminnej jednostki budżetowej.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym, wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1). Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany

przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 2). Kierownikiem urzędu jest wójt (art. 33 ust. 3). Kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5).

Wójt jako organ wykonawczy posiada określone uprawnienia w stosunku do kierowników jednostek organizacyjnych, to są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej wójta w gminie.

Uprawnienia te wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej a nie z przepisów uchwały Rady Gminy. Dotyczą wyłącznie kierowników tych jednostek, nie zaś funkcjonowania jednostek organizacyjnych, o czym postanowiła Rada w kwestionowanym postanowieniu uchwały.

Ponadto, jak wynika z treści art. 17 ustawy stawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, dyrektor centrum, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1, tj. centrum utworzonego poprzez przekształcenie funkcjonującego w gminie ośrodka pomocy społecznej, wykonuje uprawnienia i obowiązki kierownika ośrodka pomocy społecznej określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz w innych przepisach określających zasady realizowania zadań przekazanych do realizacji centrum.

Zgodnie z art. 110 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, ośrodek pomocy społecznej, wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, kieruje się ustaleniami wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Zdaniem organu nadzoru, kompetencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zakresie wykonywania zadań przez centrum usług społecznych wynikająca z przywołanego przepisu nie jest równoznaczna z wymogiem zatwierdzenia szczegółowego zakresu zadań, struktury organizacyjnej oraz zadań poszczególnych stanowisk pracy, czy to w samym centrum czy też w innych jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej, określonych w regulaminie organizacyjnym.

Kompetencja Wójta w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych ogranicza się do ich zatrudniania i zwalniania (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym) oraz, tak jak to zostało wskazane powyżej, do wykonywania uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do tychże kierowników (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). W ocenie organu nadzoru, wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez kierownika jednostki uprawnień i obowiązków kierownika tej jednostki winny wynikać z przepisów prawa. Tymczasem, w obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisu, który nakazywałby zatwierdzanie przez organ wykonawczy gminy regulaminu organizacyjnego nadawanego przez kierownika danej jednostki organizacyjnej.

Powyższe stanowisko potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Lublinie z dnia 30 czerwca 2020 r. sygn. III SA/Lu 83/20, w którym Sąd stwierdził, że „z przepisów ustawy o pomocy społecznej, jak również ustawy o samorządzie gminnym, nie wynika upoważnienie prezydenta miasta do opiniowania regulaminu organizacyjnego ośrodka pomocy społecznej, jak to zostało przewidziane w końcowej części § 6 Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (...). Niewątpliwie takiego upoważnienia nie można zasadnie wywodzić z przywołanego wyżej art. 110 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Przewidziana w tym przepisie możliwość wydawania ustaleń, którymi ośrodek pomocy społecznej kieruje się wykonując zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej, decyduje o posiadaniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) uprawnień kierowniczych w zakresie wykonywania przez ośrodki określonych zadań pomocy społecznej. Ustalenia przyjmują postać zarządzeń kierowanych do organów pomocy społecznej. Ustalenia te stanowią instrumenty wewnętrznego kierownictwa. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) przy wydawaniu ustaleń powinien uwzględniać treść strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz treść programów pomocy społecznej uchwalanych przez radę gminy (por. Wojciech Maciejko, Paweł Zborniak, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, wyd. IV, System Informacji Prawnej LEX). Zatem ustalenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), o których mowa w art. 110 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, dotyczą wykonywania przez ośrodki określonych zadań pomocy społecznej. Możliwość wydawania ustaleń w opisanym zakresie, odnoszącym się do realizowania zadań, a więc działalności ośrodka polegającej na wykonywaniu zadań w zakresie pomocy społecznej, które to ustalenia przyjmują formę zarządzeń, nie oznacza uprawnienia w zakresie opiniowania samego regulaminu ośrodka pomocy społecznej.”

Ponadto, jak stanowi § 6 ust. 3 Statutu, w sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące.

W ocenie organu nadzoru treść niniejszej regulacji nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa, wynikającym z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu.

Przepis zawarty w uchwale rady gminy nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych, rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika zaś, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje statut, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym Rada Gminy przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy, co narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (por. m. in. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06 oraz WSA w Warszawie z dnia 7 września 2016r., sygn. akt II SA/Wa 750/16).

Zastrzeżenie zawarte w przytoczonej regulacji jest dopuszczalne jedynie w aktach tego samego rzędu.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVI/71/25, we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Strzyżewice,
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Strzyżewice.