



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 września 2022 r.

Poz. 5806

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.766.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 8 września 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 298/LI/2022 Rady Gminy Rędziny z dnia 2 sierpnia 2022 r. w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie opiekuńczej w ramach projektu pt. „Poprawa dostępności i jakości usług społecznych w Gminie Rędziny poprzez działalność Centrum Usług Społecznościowych” przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rędzinach oraz nadania jej Statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 i art. 13 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych”, oraz art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) i art. 18c ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 447) w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

W dniu 2 sierpnia 2022 r. Rada Gminy Rędziny podjęła uchwałę Nr 298/LI/2022 w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie opiekuńczej w ramach projektu pt. „Poprawa dostępności i jakości usług społecznych w Gminie Rędziny poprzez działalność Centrum Usług Społecznościowych” przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rędzinach oraz nadania jej Statutu.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały Rada wskazała m.in. art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym, art. 18 ust. 2, art. 18c, art. 24 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz art. 176 pkt 3 lit. c ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 9 sierpnia 2022 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że uchwała jest w całości niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym *do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek*. Przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy o samorządzie gminnym jest ogólną normą kompetencyjną i stanowi podstawę do podejmowania przez radę gminy uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.

Dalej, z art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że *jednostki budżetowe, z zastrzeżeniem odrębnych ustaw, tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego - gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe*. Przepis art. 12 ust. 2 ustawy stanowi, że *tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd*. Z powyższego unormowania wynika, że utworzenie jednostki budżetowej rodzi po stronie organu stanowiącego dwa obowiązki: pierwszy dotyczy nadania jednostce statutu, drugi wyposażenia tej jednostki w mienie. Uprawniony organ, tworząc jednostkę budżetową, obok nadania jej statutu, zobowiązany jest do określenia mienia służącego do prowadzenia jej działalności. W pojęciu mienia mieszczą się zarówno nieruchomości, jak i rzeczy ruchome. Są to środki trwałe przeznaczone na potrzeby jednostki, ale stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazywane w zarząd (nieruchomości) lub użytkowanie w przypadku np. maszyn, urządzeń, środków transportu, którymi jednostka budżetowa powinna gospodarować w sposób oszczędny i racjonalny.

Podkreślić należy, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji). Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej nieprawidłowe wypełnienie przez Radę Gminy przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż: *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*.

Mocą § 1 przedmiotowej uchwały Rada postanowiła, że: *Tworzy się Świetlicę Środowiskową w ramach projektu pt. „Poprawa dostępności i jakości usług społecznych w Gminie Rędziny poprzez działalność Centrum Usług Społecznościowych” z siedzibą w Rędzinach, ul. Wolności 126*. W § 2 uchwały przyjęto, że *Świetlica działa w ramach struktury organizacyjnej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rędzinach przy ul. Wolności 126*. Dalej, w § 3 uchwały Świetlicy nadano statut, będący załącznikiem do uchwały, natomiast w § 5 uchwały postanowiono, że *szczegółowe zadania oraz organizację Świetlicy określi Regulamin Organizacyjny zatwierdzony przez Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rędzinach*. W § 7 Rada przyjęła, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*.

W pierwszej kolejności organ nadzoru zwraca uwagę, że w tytule uchwały wskazano, iż jej przedmiotem jest utworzenie „placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie opiekuńczej”, natomiast z § 1 uchwały wynika, że „tworzy się Świetlicę Środowiskową”. „Świetlica Środowiskowa” może być nazwą własną placówki wsparcia dziennego lub wyodrębnioną częścią formy opiekuńczej placówki wsparcia dziennego w myśl art. 24 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Powyższa niejednoznaczność nomenklatury, którą posłużyła się Rada w uchwale stoi w sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP, tj. wyprowadzoną z niego regułą przestrzegania zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, z których 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. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań (wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r, sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131). W tym przypadku zaproponowana przez Radę konstrukcja uchwały wprowadza stan niepewności, co do faktycznej formy placówki.

Dalej, należy zwrócić uwagę na sposób określenia terminu wejścia w życie przedmiotowej uchwały, który oznacza, że Rada zakwalifikowała ją do kategorii aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zdaniem organu nadzoru uchwała w przedmiocie utworzenia placówki wsparcia dziennego, nie ma charakteru aktu prawa miejscowego. Organ nadzoru wskazuje, że akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, chociaż zasięg ich terytorialnego obowiązywania jest ograniczony. Określają

one adresata w sposób generalny i potencjalny na danym terenie, a tym samym jest nim każdy, kto znajdzie się w prawem przewidzianej sytuacji, a zatem podlegać może oddziaływaniu aktu prawa miejscowego. Adresat normy prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego jest zatem określony w sposób potencjalny, generalny i abstrakcyjny. Generalny charakter mają te normy, które określają adresata poprzez wskazanie cech, nie zaś poprzez wymienienie z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy wyraża się natomiast w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Ponadto akty prawa miejscowego mają charakter powszechny. Adresatami tych aktów mogą być zarówno wszystkie podmioty, jak też niektóre ich kategorie (por. D. Dąbek, Prawo miejscowe, Oficyna Wolters Kluwer Business, str. 72, 74, 75).

Tymczasem uchwała w przedmiocie utworzenia placówki wsparcia dziennego takich cech nie posiada. Przepisy uchwały o utworzeniu placówki adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnętrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego.

W tym miejscu należy podkreślić, że powyższy pogląd, wedle którego uchwały dotyczące tworzenia lub likwidacji samorządowych jednostek budżetowych nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych dominuje w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 7 grudnia 2005 r. sygn. akt II OSK 332/05, z dnia 27 października 2009 r., sygn. akt I OSK 807/09, opubl. CBOSA, por. również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 9 stycznia 2020 r., sygn. IV SA/Wr 319/19, opubl. LEX nr 3043564 wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Gl 21/20, opubl. LEX nr 3052025).

Dalej, należy wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych *akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą 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 o ogłaszaniu aktów normatywnych, w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne (pkt 10). Jak wyżej wskazano, uchwała w przedmiocie utworzenia placówki wsparcia dziennego nie jest aktem prawa miejscowego. Ponadto żaden inny przepis ustawy szczególnej nie nakłada obowiązku publikacji wskazanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a zatem brak jest podstaw prawnych do stanowienia o ogłoszeniu jej w Dzienniku Urzędowym oraz uzależnienia daty jej wejścia w życie od tego ogłoszenia.

Wskazania wymaga, iż prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie daty jej wejścia w życie. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą nieprawidłowe określenie daty wejścia w życie uchwały m.in. poprzez uzależnienie jej wejścia w życie od publikacji w dzienniku urzędowym stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością aktu w całości (por.; wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Op 58/09; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 851/12; opubl. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, uchwała została wydana z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Brak bowiem reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie uchwały, jak i nieprawidłowe jej określenie skutkuje nieważnością całej uchwały (podobnie NSA w wyroku z dnia 14 października 1999 r., OwSS 2001, Nr 1, poz. 16).

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że uchwała w części dotyczącej nadania statutu placówce stanowi akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, od czego należy uzależnić jej wejście w życie. Rada prawidłowo zakwalifikowała zatem uchwałę w części nadania statutu placówce do tej kategorii. Nie wpływa to jednak na legalność całej uchwały. W pierwszej kolejności wskazać należy, że Rada

w sposób nieuprawniony połączyła w jednej uchwale materię właściwą dla aktu prawa miejscowego w postaci statutu placówki, z materią aktu o charakterze zwykłym w postaci norm o charakterze wewnętrznym – utworzenie placówki. W takim przypadku należy podjąć dwie odrębne uchwały – jedną o utworzeniu placówki wsparcia dziennego o charakterze zwykłym oraz drugą w przedmiocie nadania jej statutu o charakterze aktu prawa miejscowego. W omawianym przypadku zakwestionowanie uchwały w części dotyczącej utworzenia placówki rodzi konieczność zakwestionowania również jej statutu, bowiem niemożliwe jest nadanie statutu placówce, która nie została skutecznie utworzona. Ponadto w przedmiotowej sprawie nadanie statutu jest nieprawidłowe również z innych przyczyn, o czym będzie mowa w dalszej części uzasadnienia.

Wracając do problematyki utworzenia placówki wsparcia dziennego, należy zauważyć, że w przedmiotowej uchwale Rada Gminy Rędziny nie określiła mienia, które ma zostać przekazane tworzonej jednostce w zarząd, co oznacza, że Rada Gminy nie wypełniła delegacji z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W przedmiotowej uchwale Rada postanowiła jedynie, iż *Świetlica działa w ramach struktury organizacyjnej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rędzinach przy ul. Wolności 126* (§ 2 uchwały).

Jednakże ww. regulacja nie jest wystarczająca, aby uznać, że Rada Gminy prawidłowo wypełniła delegację ustawową, bowiem przedmiotowej uchwale brak szczegółowych i konkretnych regulacji prawnych w zakresie przekazania jednostce mienia ruchomego.

Zgodnie z art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1360 ze zm.) *mieniem jest własność i inne prawa majątkowe*. Z redakcji kolejnych przepisów kodeksu cywilnego wynika zaś, że własność i inne prawa majątkowe obejmować mogą nieruchomości i rzeczy ruchome. Oznacza to w konsekwencji, że prawidłowe określenie mienia przekazanego w zarząd tworzonej jednostce wymaga wskazania konkretnych nieruchomości lub rzeczy ruchomych, które zostaną jej przekazane.

Przepis art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na podstawie którego podjęto przedmiotową uchwałę, stanowi normę o charakterze *iuris cogentis* (bezwzględnie obowiązującą) formułującą zamknięty katalog czynności prawnych, których przeprowadzenie warunkuje prawidłowość utworzenia jednostki budżetowej, a tym samym legalność uchwały powołującej tę jednostkę. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, powołującego jednostkę budżetową, jest pełna realizacja tego upoważnienia ustawowego. Niespełnienie lub niewłaściwe spełnienie którejkolwiek z przesłanek określonych w art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych skutkować musi uznaniem uchwały o utworzeniu jednostki budżetowej za sprzeczną z prawem, tj. art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 7 Konstytucji RP. Określenie mienia przekazanego w zarząd jednostce budżetowej jest elementem obligatoryjnym prawidłowego procesu tworzenia tej jednostki, a brak tego elementu przesądza o tym, że uchwała jest regulacją niekompletną, co przesądza o konieczności stwierdzenia jej nieważności w całości.

Dalej, należy zauważyć, że w przedmiotowej sprawie Rada równocześnie z utworzeniem placówki zdecydowała o jej połączeniu z Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Rędzinach. Zgodnie z § 2 uchwały: *Świetlica działa w ramach struktury organizacyjnej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rędzinach przy ul. Wolności 126*.

Powyższe jest możliwe na podstawie art. 18c ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 447), zgodnie z którym *gmina może połączyć placówkę wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną z jednostką organizacyjną pomocy społecznej, w tym jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 111 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Jeżeli połączenie obejmuje ośrodek pomocy społecznej albo centrum usług społecznych, placówka wsparcia dziennego lub inny gminny podmiot wyznaczony do pracy z rodziną działa odpowiednio w ramach tego ośrodka albo centrum*. Z art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.) wynika, że *jednostka organizacyjna pomocy społecznej to regionalny ośrodek polityki społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie, ośrodek pomocy społecznej, centrum usług społecznych - w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. poz. 1818), dom pomocy społecznej, placówkę specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego, ośrodek wsparcia i ośrodek interwencji kryzysowej*.

Wskazać należy również na treść art. 12 ust. 3 i 5 ustawy o finansach publicznych:

3. Likwidując jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, określa przeznaczenie mienia znajdującego się w zarządzie tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 7. W przypadku państwowej jednostki budżetowej decyzja o przeznaczeniu tego mienia jest podejmowana w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw aktywów państwowych.

5. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do łączenia jednostek budżetowych.

Z ww. przepisów wynika zatem, że w przypadku połączenia placówki wsparcia dziennego z ośrodkiem pomocy społecznej – placówka wsparcia dziennego działa w ramach tego ośrodka. Oznacza to *de facto* likwidację placówki, jako odrębnej jednostki budżetowej – placówka nie funkcjonuje, jako jednostka budżetowa, lecz jako komórka organizacyjna ośrodka pomocy społecznej. Tym samym należy przyjąć, że w przypadku równoczesnego utworzenia placówki wsparcia dziennego i połączenia jej z ośrodkiem pomocy społecznej, co ma miejsce w przedmiotowej sprawie, należy stosownie do treści art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wyposażyć placówkę w mienie – jak wyżej wskazano – i równocześnie zdecydować o przeznaczeniu tego mienia w związku z połączeniem placówki z ośrodkiem pomocy społecznej – stosownie do treści art. 12 ust. 3 w zw. z ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

W odniesieniu do statutu placówki, należy zauważyć, że w analizowanym przypadku placówka z dniem jej utworzenia wchodzi w strukturę organizacyjną ośrodka pomocy społecznej, jako jego komórka organizacyjna, a zatem nadanie placówce statutu jest bezprzedmiotowe. Skoro stanowi komórkę organizacyjną jednostki budżetowej (ośrodka pomocy społecznej) działa na podstawie statutu tej jednostki. A zatem w tym przypadku obowiązek nadania statutu spełnia się poprzez zmianę statutu ośrodka pomocy społecznej, w strukturę którego wchodzi placówka i uwzględnienie w nim włączonej placówki. Stosownie do art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Przedmiot działalności ośrodka pomocy społecznej (tu: GOPS w Rędzinach), w ramach którego działa placówka wsparcia dziennego, powinien być zatem określony z uwzględnieniem działalności tej placówki. Mając powyższe na uwadze, uchwała w zakresie nadania statutu placówce niebędącej jednostką budżetową, lecz komórką organizacyjną innej jednostki budżetowej jest sprzeczna z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 18c ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Na marginesie sygnalizuję również, że statut jednostki budżetowej, jako akt prawa miejscowego, nie powinien zawierać zapisów o charakterze informacyjnym – tu: § 1 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały, powtórzeń i modyfikacji przepisów powszechnie obowiązujących, tu: np. § 4 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi powtórzenie art. 7 pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych, § 4 ust. 4 załącznika do uchwały – art. 28 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a § 5 załącznika do uchwały – art. 23 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Niedopuszczalne jest również stanowienie o stosowaniu w sprawach nieuregulowanych statutem przepisów powszechnie obowiązujących (§ 7 ust. 2 załącznika do uchwały), bowiem Rada nie jest uprawniona do określenia, że uchwała ma pierwszeństwo przed aktami prawnymi wyższego rzędu, które stosuje się wyłącznie w sprawach nieunormowanych w uchwale.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru analizowana uchwała w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 i art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i 18c ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w związku z art. 7 Konstytucji RP poprzez nadanie uchwały o utworzeniu placówki wsparcia dziennego charakteru aktu prawa miejscowego, niewypełnienie delegacji ustawowej poprzez nieokreślenie przekazywanego jej mienia oraz nadanie placówce odrębnego statutu, podczas gdy z chwilą utworzenia łączy się ją z GOPS, zatem staje się komórką organizacyjną jednostki budżetowej działającej w oparciu o statut (tu: statut nadany uchwałą XXXII/34/2009 Rady Gminy Rędziny z dnia 13 sierpnia 2009 r. w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rędzinach (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2009 r. Nr 180, poz. 3300 ze zm.), a tym samym utworzona placówka działa na podstawie tegoż statutu i konieczna jest jego zmiana w celu uwzględnienia przedmiotu działalności placówki.

Opisane uchybienia 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. 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. 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 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 298/LI/2022 Rady Gminy Rędziny z dnia 2 sierpnia 2022 r. w sprawie utworzenia placówki wsparcia dziennego prowadzonej w formie opiekuńczej w ramach projektu pt. „Poprawa dostępności i jakości usług społecznych w Gminie Rędziny poprzez działalność Centrum Usług Społecznościowych” przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rędzinach oraz nadania jej Statutu – 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