



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 listopada 2023 r.

Poz. 7988

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1073.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr PR.0007.121.2023 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 21 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej pod nazwą „Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Rudzie Śląskiej”, w części określonej w:

- § 1 pkt 1 uchwały, w zakresie w jakim dodaje do § 7 załącznika do Uchwały Nr 363/XIX/2007 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 30 listopada 2007 roku w sprawie nadania Statutu jednostce budżetowej pod nazwą „Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Rudzie Śląskiej” (Dz. Urz. Woj. Śl. z 2008 r. Nr 4, poz. 68) ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „realizacja zadań przewidzianych dla specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających przemocy domowej” – jako sprzecznej z art. 6 pkt 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2023 roku, poz. 901 ze zm.) oraz art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy domowej (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 ze zm.) w zw. z art. 6 ust. 4a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej,

- § 1 pkt 3 i 4 uchwały – jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 września 2023 r. Rada Miasta Ruda Śląska podjęła uchwałę Nr PR.0007.121.2023 zmieniającą uchwałę w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej pod nazwą „Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Rudzie Śląskiej.”

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 19 pkt 12 i art. 47 ustawy o pomocy społecznej.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 września 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Statut jest zatem podstawą działania gminnej jednostki budżetowej, jaką jest ośrodek interwencji kryzysowej i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, nie wymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Na mocy § 1 pkt 1 uchwały Rada Miasta dodała do § 7 załącznika do Uchwały Nr 363/XIX/2007 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 30 listopada 2007 roku w sprawie nadania Statutu jednostce budżetowej pod nazwą „Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Rudzie Śląskiej” ust. 2 pkt 1 wskazujący, iż: „*Do zadań Ośrodka należy ponadto:*

1) realizacja zadań przewidzianych dla specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających przemocy domowej”.

Ośrodki interwencji kryzysowej, zgodnie z art. 6 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej, stanowią jednostki organizacyjne pomocy społecznej, a ich prowadzenie stanowi, zgodnie z art. 19 pkt 12 ww. ustawy, zadanie własne powiatu. Zadania ośrodków interwencji kryzysowej wyznacza art. 47 ustawy o pomocy społecznej. Rolą ośrodków interwencji kryzysowej jest świadczenie osobom i rodzinom będącym w stanie kryzysu, w tym osobom dotkniętym przemocą domową, natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a także, w zależności od potrzeb, poradnictwa socjalnego, prawnego, a w sytuacjach uzasadnionych – schronienia.

Z kolei specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej nie są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, a ich tworzenie i prowadzenie stanowi zadanie z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat, wymienione w art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej. Usługi zapewniane w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla osób doznających przemocy domowej zostały określone w art. 4 ust. 1 ustawy, który stanowi, że *osobom doznającym przemocy domowej zapewnia się w ramach schronienia w ośrodku, co najmniej podstawowe usługi w zakresie interwencyjnym, terapeutyczno-wspomagającym oraz potrzeb bytowych, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa tym osobom, a także udzielenie pomocy i wsparcia zgodnie z ich potrzebami dostosowanymi do sytuacji życiowej*. Ponadto, standardy podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej oraz wymagania kwalifikacyjne wobec osób zatrudnionych w tych ośrodkach określa rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 20 czerwca 2023 roku (Dz. U. z 2023 roku, poz. 1158).

Ośrodki interwencji kryzysowej i specjalistyczne ośrodki wsparcia dla doznających przemocy domowej posiadają odmienne źródło finansowania realizowanych przez siebie zadań (Ośrodek Interwencji Kryzysowej ze środków powiatu jako zadanie własne powiatu, a specjalistyczne ośrodki wsparcia ze środków rządowych jako zadanie z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat).

Dodać należy również, że ustawodawca wprowadził w art. 6 ust. 4a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej możliwość łączenia wyodrębnionych organizacyjnie placówek udzielających wsparcia osobom doznającym przemocy domowej, w tym ośrodków interwencji kryzysowej i specjalistycznych ośrodków wsparcia dla osób doznających przemocy domowej. Przywołane powyżej brzmienie przepisu art. 6 ust. 4a ww. ustawy jest wynikiem nowelizacji tej ustawy, dokonanej przepisem art. 1 ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 535). Przepis ten wszedł w życie – zgodnie z art. 24 ww. ustawy zmieniającej – po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, czyli z dniem 22 czerwca 2023 r. W przepisie tym wyraźnie wskazano na wyodrębnienie organizacyjne takich łączonych jednostek. Nie ma natomiast, zarówno w ustawie o pomocy społecznej, jak i ustawie o przeciwdziałaniu przemocy domowej, przepisu pozwalającego na przypisanie ośrodkowi interwencji kryzysowej realizacji zadań wyznaczonych specjalistycznym ośrodkom wsparcia dla osób doznających przemocy domowej.

Z tego też względu za niezgodne z prawem należy uznać postanowienie statutu rozszerzające działalność Ośrodka Interwencji Kryzysowej o zadania, które powinny być wykonywane przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla osób doznających przemocy domowej.

W tym miejscu wskazania wymaga, iż brak normy kompetencyjnej uprawniającej Radę Miasta Ruda Śląska do przypisania tego rodzaju zadań do właściwości ośrodka interwencji kryzysowej stanowi o naruszeniu zasady legalności. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika, iż organy władzy publicznej mogą działać jedynie na podstawie i w granicach przyznanych im uprawnień. Oznacza to, że podczas, gdy jednostka posiada swobodę działania zgodnie z zasadą, iż co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko w tych przypadkach i w takim zakresie, w których upoważnia je do tego prawo (*por. W. Skrzydło, Konstytucja RP. Komentarz. Zakamycze 1999 r., s. 15, por. wyrok NSA z dnia 15 stycznia 1997 r., sygn. akt II SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374*). Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania

w normach zawierających kompetencje ogólne (*postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., WK 22/04, OSNKW 2005 r., nr 3, poz. 29*).

Ponadto, w ocenie organu nadzoru również regulacje zawarte w § 1 pkt 3 i 4 uchwały, zgodnie z którymi:

3) w § 13 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Dla realizacji zadań statutowych, Dyrektor Ośrodka jest uprawniony do podejmowania decyzji, w szczególności w formie zarządzeń, regulaminów i instrukcji, a także do wydawania zaświadczeń.”;

4) w § 18 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. W razie usprawiedliwionej nieobecności Dyrektora zastępuje go pisemnie wskazany przez Dyrektora pracownik Ośrodka. Wskazanie to określa także zakres upoważnienia do zastępowania.”

w sposób istotny naruszają prawo. Regulacje te nie stanowią bowiem materii statutowej, lecz regulaminową.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Omawiane 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. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały - 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy