



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 23 grudnia 2024 r.

Poz. 8952

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.948.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 19 grudnia 2024 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 ze zm.)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 47/VII/2024 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Woźnikach, w całości, jako sprzecznej z art. 12 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1818), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

#### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 listopada 2024 r. Rada Miejska w Woźnikach przyjęła uchwałę Nr 47/VII/2024 w sprawie nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Woźnikach. Załącznik Nr 1 (błędnie zatytułowany w Załączniku jako *Załącznik do uchwały*) do niniejszej uchwały stanowi *Statut Centrum Usług Społecznych w Woźnikach*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 12 ustawy.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 19 listopada 2024 r.

W toku badania legalności wskazanej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem.

Centrum Usług Społecznych uznać należy za instytucję gminną w rozumieniu art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy ustrojowej, a jego statut stanowi akt prawa miejscowego. Instytucja gminna, to szczególnego rodzaju gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustawa o charakterze prawa materialnego) kompetencji, która ma charakter publiczny, tj. ogólnie dostępny dla społeczności lokalnej, odróżniający ją od instytucji prywatnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r. sygn. akt II OSK 1526/08 (niepubl.)).

Centrum usług społecznych – zgodnie z art. 8 ustawy – może być utworzone przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych oraz koordynacji tych usług. Centrum jest jednostką budżetową (art. 8 ust. 2 ustawy).

Centrum może być utworzone dla jednej gminy lub co najmniej dwóch gmin (art. 9 ust. 1 ustawy). Utworzenia centrum dla jednej gminy następuje poprzez przekształcenie funkcjonującego w gminie ośrodka pomocy społecznej w centrum.

Z kolei zgodnie z art. 10 pkt 1 ustawy warunkiem utworzenia centrum usług społecznych 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, tj:

- 1) polityki prorodzinnej,
- 2) wspierania rodziny,
- 3) systemu pieczy zastępczej,
- 4) pomocy społecznej,
- 5) promocji i ochrony zdrowia,
- 6) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 7) edukacji publicznej,
- 8) przeciwdziałania bezrobociu,
- 9) kultury,
- 10) kultury fizycznej i turystyki,
- 11) pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 12) mieszkalnictwa,
- 13) ochrony środowiska,
- 14) reintegracji zawodowej i społecznej

- podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców.

Rada Miejska w Woźnikach na sesji w dniu 18 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr 46/VII/2024 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej o nazwie Centrum Usług Społecznych w Woźnikach poprzez przekształcenie Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Woźnikach w Centrum Usług Społecznych w Woźnikach. Zgodnie z § 1 ww. uchwały wskazane Centrum będzie utworzone z dniem 1 stycznia 2025 r.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej uchwały przepisem art. 12 ustawy *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*. Jak wynika z treści cytowanego wyżej przepisu ustawy do kompetencji rady gminy 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 gminy, co wynika wprost z użytego przez ustawodawcę w treści tego upoważnienia sformułowania „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 regulacje niezajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

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.

Z art. 12 ustawy wynika, iż statut jest podstawą działania gminnej jednostki budżetowej, jaką jest centrum usług społecznych i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Rolą rady gminy jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, rodzaj i zakres zadań centrum usług społecznych.

Tymczasem, przepisem § 1 ust. 3 Załącznika Nr 1 do uchwały, Rada postanowiła, że:

*§ 1 ust. 3. Centrum działa na podstawie przepisów prawa:*

- 1) Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych,
- 2) Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,
- 3) Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- 4) Ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości,
- 5) Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej,
- 6) Ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych,
- 7) Ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” ,
- 8) Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów,
- 9) Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych,
- 10) Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne,
- 11) Ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci,
- 12) Ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny,
- 13) Ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu,
- 14) Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty,
- 15) Ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów,
- 16) Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej,
- 17) Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym,
- 18) Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- 19) Ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,
- 20) Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii,
- 21) Ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,
- 22) Ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego,
- 23) Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym,
- 24) Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
- 25) Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe,
- 26) Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wraz z Rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych,
- 27) Ustawy z 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa,
- 28) Ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi do lat 3,
- 29) Ustawy z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego,
- 30) Ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej,
- 31) Przepisów wykonawczych do obowiązujących ustaw.

Wskazany wyżej przepisem Rada wprowadziła zamknięty katalog aktów prawnych, na podstawie których ma funkcjonować Centrum Usług Społecznych w Woźnikach.

W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w statucie stanowi naruszenie prawa, ponieważ skutkuje tym, że na etapie uchwalania uchwały mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje wskazana jednostka. Takim przykładem jest pominięcie np. Kodeksu pracy w tym wykazie. Tym samym sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej. Skutkuje to bowiem tym, że § 1 ust. 3 Statutu zawęził stosowanie aktów prawnych tylko do objętego tym przepisem katalogu, mimo że sam przepis statutu będącego aktem prawa miejscowego nie może derogować lub ograniczyć stosowania norm ustawowych jako norm powszechnie obowiązujących.

Ponadto przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. 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.

Podsumowując, należy stwierdzić, że rada gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały 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 Gminy uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 1 ust. 3 statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 12 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 ust. 3 statutu należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Ponadto, w przedmiotowej sprawie rodzaj i zakres zadań Centrum Usług Społecznych w Woźnikach (§ 3 statutu) zostały określone w sposób nieprawidłowy. Zgodnie z regulacją statutową: *1 Centrum realizuje:*

*1) wszystkie zadania, realizowane dotychczas przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w szczególności:*

- a) polityki prorodzinnej,*
- b) wspieranie rodziny,*
- c) systemu pieczy zastępczej,*
- d) wspierania osób niepełnosprawnych,*
- e) przeciwdziałania bezrobociu,*

*2) nierealizowane przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej do dnia utworzenia Centrum zadania z zakresu:*

- a) promocji i ochrony zdrowia,*
- b) edukacji publicznej,*
- c) kultury,*
- d) kultury fizycznej i turystyki,*

- e) *pobudzania aktywności obywatelskiej,*
- f) *mieszkalnictwa,*
- g) *ochrony środowiska,*
- m) *reintegracji zawodowej i społecznej.*

3) *zadania wynikające z uchwał Rady Miejskiej w Woźnikach oraz Zarządzeń Burmistrza Woźnik oraz inne zadania, jeżeli z odrębnych przepisów wynika, że obowiązek ich realizacji należy do zadań Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej lub Centrum Usług Społecznych.*

2. *Przedmiot działalności Centrum obejmuje koordynację oraz zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie realizacji zadań wymienionych w niniejszym statucie oraz wynikających z obowiązujących przepisów prawa.*

Zdaniem organu nadzoru z uwagi na fakt, iż ustawodawca wymaga od prawodawcy miejscowego określenia w statucie rodzaju i zakresu zadań centrum usług społecznych, to nie może on – poprzez użycie sformułowań: „w szczególności” (§ 3 ust. 1 pkt 1 statutu), „zadania wynikające z uchwał Rady Miejskiej w Woźnikach oraz Zarządzeń Burmistrza Woźnik oraz inne zadania, jeżeli z odrębnych przepisów wynika” (§ 3 ust. 1 pkt 3 statutu), „wynikający z obowiązujących przepisów prawa” (§ 3 ust. 2 statutu) – pozostawiać otwartego katalogu tych zadań. Użycie tych zwrotów powoduje, że katalog zadań Centrum ma charakter otwarty co oznacza, że możliwe jest realizowanie przez jednostkę innych zadań nieprzewidzianych w uchwale. Taki zapis uchwały powoduje, że inny organ (podmiot) niż rada gminy, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania jednostki budżetowej. Tymczasem ustawodawca w art. 12 ww. ustawy wprost zastrzegł, iż o rodzaju i zakresie zadań, w tym usług społecznych decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 5 maja 2011r., sygn. akt III SA/Wr 110/11, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dodatkowo należy wskazać, iż nie jest możliwe unieważnienie uchwały jedynie w części określonej w § 3 ust. 1 pkt statutu w zakresie wyrazów: „w szczególności”, § 3 ust. 1 pkt 2 statutu oraz § 3 ust. 2 Statutu w zakresie wyrazów „oraz wynikających z obowiązujących przepisów prawa”, gdyż działanie takie doprowadziłoby do istotnej modyfikacji woli uchwałodawcy, eliminując przy tym możliwość realizacji przez Centrum Usług Społecznych innych przewidzianych w obowiązujących przepisach prawa zadań. Ponadto należy zauważyć, iż przepis § 3 Statutu nie uwzględnia wszystkich zadań wynikających z ustaw przywołanych w § 1 ust. 3 statutu. Należy przy tym podkreślić, iż jeżeli wolą Rady jest, aby Centrum Usług Społecznych realizowało zadania wynikające z danych ustaw, rodzaj i zakres tych zadań muszą być ujęte w sposób wyraźny w treści statutu. Obowiązek taki wynika wprost z art. 12 ustawy. Ponadto rodzaj i zakres zadań realizowanych przez Centrum powinien być określony w sposób jasny, czytelny i przejrzysty, nie powinien zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Trudno natomiast uznać, aby ww. postanowienia zawarte w rozdziale 2 statutu dopuszczające możliwość realizacji przez Centrum Usług Społecznych w Woźnikach innych, nieprzewidzianych w statucie zadań były jasne i przejrzyste. Takie działanie Rady Miejskiej należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP. Jak stanowi art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Pochodną wyrażonego w tym przepisie dogmatu demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł poprawnej legislacji, w tym precyzji przepisów prawa. Rada gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma działać na podstawie i w granicach prawa, musi zatem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Rada

Miejska w Woźnikach, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji.

Ponadto, za niezgodną z prawem należy uznać również regulację zawartą w § 2 Statutu. W przepisie tym Rada Miejska w Woźnikach postanowiła, iż *nadzór nad działalnością centrum sprawuje Rada Miejska w Woźnikach oraz Burmistrz Woźnik w ramach posiadanych kompetencji*. Zdaniem organu nadzoru, postanowienie, na mocy którego nadzór nad wskazanym Centrum sprawuje organ stanowiący i wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie mieści się w zakresie upoważnienia określonego w art. 12 ustawy. Przepis ten wymienia obligatoryjne elementy statutu centrum usług społecznych, nie upoważniając przy tym do wyznaczania w przedmiotowym akcie relacji pomiędzy Centrum a organami gminy, w tym do stanowienia o tym, który organ będzie posiadał kompetencje nadzorcze wobec jednostki organizacyjnej.

Na marginesie należy wskazać, iż w związku z faktem, że Centrum funkcjonuje jako gminna jednostka organizacyjna, zastosowanie będzie miał art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną. Zatem na mocy ustawy o samorządzie gminnym organem kontrolnym działalności gminnej jednostki organizacyjnej jest rada gminy poprzez komisję rewizyjną. Jednocześnie zauważenia wymaga, że ustawodawca regulując kompetencję rady w powyższym zakresie ograniczył je do czynności kontrolnych, a nie nadzorczych. Zatem zakres czynności wobec gminnych jednostek organizacyjnych, do których została upoważniona rada gminy ogranicza się do wykonywania zadań kontrolnych. Rada nie posiada natomiast uprawnień nadzorczych.

Wobec powyższego należy uznać, iż Rada Miejska w Woźnikach nie miała kompetencji do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej. Stanowi to przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 12 ustawy.

W rozdziale 3 Statutu, stanowiącego Załącznik Nr 1 do przedmiotowej uchwały, zatytułowanym „Organizacja wewnętrzna” wskazano, że:

*§ 5. 1. Centrum kieruje Dyrektor.*

*2. W ramach struktury Centrum wyodrębnia się następujące zespoły:*

- 1) Zespół organizowania i integrowania usług społecznych,*
- 2) Zespół ds. realizacji zadań pomocy społecznej i wspierania rodziny,*
- 3) Zespół organizowania społeczności lokalnej,*
- 4) Zespół świadczeń rodzinnych i funduszu alimentacyjnego,*
- 5) Zespół finansowo-kadrowy,*
- 6) Zespół organizacyjny.*

*3. Szczegółowy podział zadań realizowanych przez poszczególne Zespoły oraz ich strukturę i stanowiska, w tym podział na komórki organizacyjne niższego rzędu określa Dyrektor Centrum w regulaminie organizacyjnym.*

W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 5 ust. 3 statutu wskazująca, iż Dyrektor Centrum w regulaminie określi strukturę, w tym podział na komórki organizacyjne niższego rzędu jest sprzeczna z art. 12 ustawy. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, iż szczegółową organizację centrum określa statut centrum nadany przez radę gminy w drodze uchwały. Zatem szczegółowa organizacja Centrum winna być określona w sposób kompleksowy przez Radę w statucie, a nie przez Dyrektora w regulaminie organizacyjnym. Przepis art. 12 ustawy zawiera szczegółowe upoważnienie, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu przez radę gminy. Nie daje ono radzie gminy prawa scedowania przyznanych jej kompetencji na inny podmiot, tu: na Dyrektora Centrum.

Ponadto należy zauważyć, iż w art. 23 ustawy określono podstawową organizację centrum usług społecznych. Zgodnie z tym przepisem:

*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.

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

4. 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.

5. 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.

6. W strukturze organizacyjnej centrum nie mogą funkcjonować jednostki zapewniające pobyt całodobowy.

Powyższym przepisem ustawodawca określił zatem podstawową strukturę organizacyjną centrum usług społecznych. Wymienione w tym przepisie stanowiska i zespoły muszą być bezwzględnie wyodrębnione w strukturze tej jednostki. Jednocześnie w art. 12 tej ustawy rada gminy została upoważniona do określenia „szczegółowej organizacji” centrum. W związku z powyższym określenie struktury Centrum Usług Społecznych w Woźnikach i jego podziału na komórki organizacyjne niższego rzędu należy do kompetencji Rady Miejskiej w Woźnikach i nie może być sędowane na dyrektora tej jednostki. W konsekwencji, to statut, a nie regulamin organizacyjny, winien określać szczegółową organizację Centrum.

Na marginesie należy zaznaczyć, iż Rada wyodrębniając w § 5 ust. 2 statutu Zespoły wchodzące w skład Centrum posłużyła się odmienną, niż wynika to z treści art. 23 ust. 1 ustawy nomenklaturą. A mianowicie, wskazała, iż w ramach Centrum będzie wyodrębniony Zespół ds. realizacji zadań pomocy społecznej i wspierania rodziny, podczas gdy w przepisie art. 23 ust. 1 ustawy mowa jest wyłącznie o zespole do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej. Ponadto, w przepisie art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy mowa jest o stanowisku organizatora społeczności lokalnej, natomiast zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 3 statutu przewidziano utworzenie „Zespołu organizowania społeczności lokalnej”.

Należy również zaznaczyć, że postanowienia zawarte w rozdziale 4 statutu istotnie naruszają prawo, ponieważ wykraczają poza zakres upoważnienia. Powołanych wyżej regulacji Statutu nie można zaliczyć do materii, która powinna być uregulowana przedmiotowym Statutem.

Powyżej opisane uchybienia 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 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 47/VII/2024 Rady Miejskiej w Woźnikach z dnia 18 listopada 2024 r. w sprawie nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Woźnikach – 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**