



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Poz. 2912

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.287.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2025 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 XV/146/25 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Czechowicach-Dziedzicach, 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 marca 2025 r. Rada Miejska w Czechowicach-Dziedzicach przyjęła uchwałę Nr XV/146/25 w sprawie nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Czechowicach-Dziedzicach. Załącznik do uchwały stanowi „Statut Centrum Usług Społecznych w Czechowicach-Dziedzicach”, dalej jako „Statut”.

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

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 24 marca 2025 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. Instytucja gminna, to szczególnego rodzaju gminna jednostka organizacyjna, której zadaniem jest realizacja wynikających z przepisów prawa (ustaw 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 Czechowicach-Dziedzicach na sesji w dniu 18 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XV/145/25 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą: Centrum Usług Społecznych w Czechowicach-Dziedzicach poprzez przekształcenie Ośrodka Pomocy Społecznej w Czechowicach-Dziedzicach. Zgodnie z § 1 ww. uchwały wskazane Centrum będzie utworzone z dniem 1 czerwca 2025 r.

Podstawę prawną podjęcia uchwały w sprawie Statutu stanowi art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 12 ustawy.

Uchwała podjęta w sprawie statutu gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Centrum Usług Społecznych, jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią *na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy*, w tym w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych a także organizacji urzędów i instytucji gminnych. Organ stanowiący podejmując uchwałę nadającą statut jednostce budżetowej musi 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, że *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 ww. 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 nieznajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia.

W przedmiotowej sprawie rodzaj i zakres zadań Centrum Usług Społecznych zostały określone w sposób nieprawidłowy. Zgodnie z § 3 i 4 Statutu:

§ 3. Celem działalności Centrum jest podejmowanie działań dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców Gminy Czechowice-Dziedzice w zakresie szeroko rozumianych usług społecznych i koordynowanie tych usług, w tym:

1) stworzenie zintegrowanego lokalnego systemu usługowego, umożliwiającego uzyskanie dostępu do usług społecznych z różnych obszarów, w kontakcie z jedną instytucją,

2) budowanie szerokiego przedziału usług dostępnych dla mieszkańców i zarazem oferowanie spersonalizowanych Indywidualnych Planów Usług Społecznych pozwalających w sposób kompleksowy odpowiadać na potrzeby rodzin,

3) aktywowanie i wzmacnianie potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie wsparcia społecznego w postaci działań wolontaryjnych, samopomocowych i sąsiedzkich,

4) wypracowanie właściwych relacji między działaniami selektywnymi w ramach pomocy społecznej a działaniami powszechnymi adresowanymi do ogółu mieszkańców,

5) podejmowanie działań wspierających osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka.

§ 4. 1. Centrum realizuje wszystkie zadania wykonywane dotychczas przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Czechowicach-Dziedzicach, będące zadaniami własnymi gminy oraz zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie, do których należą:

1) zadania z zakresu pomocy społecznej pozostające we właściwości gminy, polegające na:

a) rozpoznawaniu potrzeb społecznych oraz analizie i ocenie zjawisk będących ich źródłem,

b) zapobieganiu wykluczeniu społecznemu osób i rodzin poprzez wdrażanie form aktywnej integracji, w tym prowadzeniu Klubu Integracji Społecznej,

c) organizowaniu funkcjonowania pomocy społecznej w Gminie z uwzględnieniem rozbudowy niezbędnej infrastruktury socjalnej,

d) przygotowaniu oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej,

e) opracowaniu i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych,

f) przyznaniu i wypłacaniu świadczeń pieniężnych przewidzianych ustawą o pomocy społecznej,

g) przyznawaniu, organizowaniu i realizowaniu świadczeń niepieniężnych przewidzianych ustawą o pomocy społecznej,

h) pobudzaniu społecznej aktywności w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin,

i) prowadzeniu pracy socjalnej ukierunkowanej na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie,

j) podejmowanie innych zadań wynikających z rozeznanych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych,

k) realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej,

2) zadania z zakresu ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych polegające na ustalaniu prawa do świadczeń opieki zdrowotnych, o którym mowa w art. 54 ustawy,

3) zadania z zakresu ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej,

4) zadania określone w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w tym prowadzenie i zapewnienie miejsc w placówce wsparcia dziennego,

5) zadania określone w ustawie z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa,

- 6) zadania określone w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej,
- 7) zadania z zakresu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

2. Poza zadaniami, o których mowa w ust. 1 Centrum realizuje także zadania nierealizowane przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Czechowicach-Dziedzicach, a to zadania z zakresu:

- 1) wspierania osób niesamodzielnych i z niepełnosprawnościami,
- 2) edukacji publicznej.

Z tak sformułowanego przepisu nie wynika, jakie dokładnie zadania będą realizowane przez Centrum Usług Społecznych. Rolą Rady Miejskiej jest przyjęcie Statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, rodzaj i zakres zadań Centrum Usług Społecznych. Jest to jedno z najistotniejszych postanowień Statutu, dlatego też element ten powinien być określony w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała. Podkreślenia wymaga również, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, które obejmują m.in. konieczność przestrzegania zasady określoności przepisów prawa, której istota sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. akt K 4/03, OTK ZU 2004, nr 5, poz. 41).

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że Statut powinien regulować wszystkie zadania Centrum Usług Społecznych, które realizuje ono w oparciu o przepisy ustawowe, a zadania te są zadaniami obowiązkowymi Gminy. Zatem Statut w swej treści powinien odzwierciedlać (uwzględniać) aktualną merytoryczną działalność Centrum, dostosowaną do obowiązującego stanu prawnego.

Zakres zadań Centrum został wymieniony w art. 13 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym: *Do zadań centrum należy w szczególności:*

- 1) zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych przekazanych do realizacji centrum, w tym określonych w programie usług społecznych;
- 2) prowadzenie rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych;
- 3) opracowywanie diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych;
- 4) realizowanie programu usług społecznych, w tym kwalifikowanie osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie usług społecznych oraz opracowywanie i monitorowanie realizacji indywidualnych planów usług społecznych;
- 5) realizowanie innych niż usługi społeczne zadań przekazanych do realizacji centrum, w tym zadań z zakresu pomocy społecznej, w przypadku, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1;
- 6) podejmowanie działań na rzecz integracji i wspierania rozwoju wspólnoty samorządowej z wykorzystaniem potencjału tej wspólnoty, w tym organizowanie działań samopomocowych, wolontaryjnych i sąsiedzkich stanowiących uzupełnienie usług społecznych (działania wspierające);
- 7) opracowywanie standardów jakości usług społecznych określonych w programie usług społecznych, w przypadku braku określenia tych standardów w obowiązujących przepisach, oraz ich wdrażanie;
- 8) podejmowanie działań na rzecz rozwoju i koordynacji usług społecznych, w tym przez nawiązywanie współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej oraz osobami fizycznymi i prawnymi;
- 9) gromadzenie, aktualizowanie i udostępnianie informacji o usługach społecznych realizowanych na obszarze gminy tworzącej centrum oraz gminy będącej stroną porozumienia, o którym mowa w art. 10 pkt 2, lub porozumienia, o którym mowa w art. 15.

Powyższy katalog ma charakter otwarty, bowiem ustawodawca posłużył się w nim sformułowaniem „w szczególności”. Oznacza to, że określa minimum zadań, które Centrum powinno realizować. Rada może powierzyć Centrum realizację również innych zadań, jednak te wymieniane w ww. przepisie są obowiązkowe (z wyjątkiem zadania wymienionego w art. 13 ust. 1 pkt 4 i 7 ustawy dot. programu usług społecznych, które

jest fakultatywne na mocy art. 4 ust. 4 ustawy). Tymczasem w treści analizowanego Statutu nie uwzględniono wszystkich powyższych zadań. Szczątkową regulację w tym zakresie określa § 3 Statutu, jednak rada pominęła w nim zadania wynikające z art. 13 ust. 1 pkt 2, 3, 8 i 9 ustawy, co oznacza, że zakres zadań uregulowany w sposób niepełny.

Dalej, z uwagi na przekształcenie funkcjonującego w gminie Ośrodka Pomocy Społecznej w Centrum Usług Społecznych, powinno ono realizować również zadania gminy z zakresu pomocy społecznej. Zadania gminy z zakresu pomocy społecznej określa ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283 ze zm.), w której wymieniono zadania własne gminy: obligatoryjne (art. 17 ust. 1) i fakultatywne (art. 17 ust. 2) oraz zadania zlecone gminie z zakresu administracji rządowej (art. 18). Określając w Statucie zadania z zakresu pomocy społecznej, Rada w § 4 ust. 1 pkt f i g wskazała w sposób ogólny na przyznanie i wypłacanie świadczeń pieniężnych przewidzianych ustawą o pomocy społecznej oraz przyznawanie, organizowanie i realizowanie świadczeń niepieniężnych przewidzianych ustawą o pomocy społecznej. Nie jest jednak jasne, czy powyższa regulacja obejmuje wyłącznie zadania obligatoryjne z zakresu pomocy społecznej, czy też Centrum ma realizować zadania fakultatywne wymienione w art. 17 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, bowiem Rada nie wskazała w Statucie, które świadczenia pieniężne i niepieniężne będą przez Centrum realizowane. Powyższe również stanowi nieprawidłowe wypełnienie delegacji ustawowej z art. 12 ustawy w zakresie określenia rodzaju i zakresu zadań przekazanych Centrum do realizacji. Zasada przyzwoitej legislacji, którą Rada ma obowiązek kierować się przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, wymaga precyzyjnego, jasnego i czytelnego wskazywania przedmiotu działalności jednostki, bez pozostawiania adresatowi pola do interpretacji zapisów uchwały.

Z kolei w § 4 ust. 3-7 Statutu Rada wskazała na zadania określone w wymienionych tam ustawach, bez określenia, które dokładnie zadania będą realizowane. W § 4 ust. 3, 5-7 Statutu w ogóle nie określono, które zadania wynikające z ustaw mają być realizowane, natomiast w § 4 ust. 4 Statutu posłużono się pojęciem „w tym”, co oznacza, że poza wymienionym zadaniem, Centrum realizuje również inne, niewymienione w Statucie zadania. Podkreślić należy, że 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. W szczególności wskazać należy tu na ustawę o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, ustawę o ochronie ludności i obronie cywilnej oraz ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w których uregulowano szereg zadań gminy niezwiązanych z działalnością z zakresu usług społecznych, w szczególności pomocy społecznej. Tymczasem regulacje Statutu sugerują, że wszystkie zadania określone w tych ustawach realizuje Centrum.

Kończąc analizę regulacji Statutu określających rodzaj i zakres zadań Centrum, wskazać należy na użyte w § 3 sformułowanie „w tym”, które oznacza, że zawarte tam wyliczenie ma charakter otwarty, a Centrum może podejmować również inne, niewymienione w tym przepisie działania. Takie sformułowanie w Statucie, nie pozwala na określenie pełnego rodzaju i zakresu zadań Centrum na jego podstawie, co należy uznać za niewypełnienie delegacji ustawowej.

Reasumując, Rada nie określiła w sposób prawidłowy rodzaju i zakresu zadań Centrum, co stanowi niewypełnienie delegacji ustawowej i istotne naruszenie art. 12 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP, dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy § 5 ust. 2 Statutu: *Szczegółową organizację wewnętrzną i strukturę organizacyjną Centrum oraz podział zadań realizowanych przez poszczególne zespoły, w tym komórki organizacyjne niższego rzędu, określa Dyrektor Centrum w Regulaminie Organizacyjnym Centrum.*

W ocenie organu nadzoru regulacja wskazująca, iż Dyrektor Centrum w regulaminie określi szczegółową organizację Centrum, w tym 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 sędowania przyznanych jej kompetencji na inny podmiot, tu: na Dyrektora Centrum.

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/OI 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 XV/146/25 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 18 marca 2025 r. w sprawie nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Czechowicach-Dziedzicach – 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