



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 stycznia 2025 r.

Poz. 217

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.1013.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 3 stycznia 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 PR.0007.199.2024 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Rudzie Śląskiej, w części określonej w:

- 1) § 3 Załącznika do uchwały – 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*,
- 2) § 10-13 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 12 ustawy,
- 3) § 14 ust. 2 Załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: *Szczegółową organizację wewnętrzną* oraz po przecinku: *w tym komórki organizacyjne niższego rzędu* – jako sprzecznej z art. 12 ustawy,
- 4) § 16-18 Załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 12 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2024 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.199.2024 w sprawie nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Rudzie Śląskiej. Załącznik do niniejszej uchwały stanowi *Statut Centrum Usług Społecznych w Rudzie Śląskiej*, dalej także jako „Statut”.

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

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2024 r.

W toku badania legalności wskazanej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w części 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 (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 Miasta Ruda Śląska na sesji w dniu 28 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr PR.0007.198.2024 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą Centrum Usług Społecznych w Rudzie Śląskiej przez przekształcenie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rudzie Śląskiej. 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.

Za niezgodną z prawem należy uznać regulację zawartą w § 3 Statutu. W przepisie tym Rada Miasta Ruda Śląska postanowiła, iż *Nadzór nad działalnością Centrum sprawuje Rada Miasta Ruda Śląska oraz Prezydent Miasta Ruda Śląska 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 również 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 Miasta Ruda Śląska nie miała kompetencji do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej. Stanowi to przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 12 ustawy.

W § 14 Statutu, stanowiącego Załącznik do przedmiotowej uchwały, wskazano, że:

§ 14. 1. W ramach struktury organizacyjnej Centrum wyodrębnia się następujące stanowiska oraz zespoły:

- a) stanowisko Dyrektora,*
- b) stanowisko Zastępcy Dyrektora,*
- c) stanowisko Głównego Księgowego,*
- d) Zespół do spraw organizowania usług społecznych,*
- e) Zespół do spraw realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej,*
- f) stanowisko organizatora społeczności lokalnej,*
- g) Zespół do spraw świadczeń,*
- h) Zespół do spraw organizacyjno-administracyjnych,*
- i) Zespół finansowo-księgowy.*

2. 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 zawarta w § 14 ust. 2 Statutu 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 scedowania przyznanych jej kompetencji na inny podmiot, tu: na Dyrektora Centrum.

Za sprzeczne z prawem należy uznać również następujące regulacje przedmiotowego Statutu:

- § 10 określający zadania Dyrektora Centrum,
- § 11, zgodnie z którym *Dyrektor Centrum działa zgodnie z przepisami prawa, samodzielnie podejmuje decyzje i ponosi za nie odpowiedzialność,*
- § 12, zgodnie z którym *Dyrektor Centrum wykonuje czynności pracodawcy w rozumieniu przepisów prawa pracy dla pracowników zatrudnionych w Centrum, w szczególności nawiązuje i rozwiązuje stosunki pracy oraz jest przełożonym służbowym pracowników Centrum (ust. 1). W sprawach pracowniczych i socjalnych Dyrektor Centrum współdziała ze związkami zawodowymi bądź przedstawicielami pracowników w zakresie ustalonym przepisami prawa pracy i ustawą o związkach zawodowych (ust. 2),*
- § 13, zgodnie z którym *Dyrektor Centrum jednoosobowo podejmuje czynności prawne z zakresu zarządu powierzonej Centrum części mienia komunalnego na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta (ust. 1). Dyrektor, w zakresie umocowania, może udzielać dalszych pełnomocnictw (ust. 2). W celu realizacji zadań statutowych Dyrektor Centrum jest uprawniony do wydawania zarządzeń, regulaminów i instrukcji (ust. 3). Dyrektor Centrum sprawuje koordynację i nadzór nad działalnością jednostek*

organizacyjnych pomocy społecznej oraz jednostek organizacyjnych wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Zakres nadzoru Dyrektora Centrum określa Prezydent Miasta (ust. 4).

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej postanowienia statutu istotnie naruszają prawo, ponieważ wykraczają poza zakres upoważnienia. Powołanych wyżej regulacji Statutu nie można zaliczyć do materii, która powinna być uregulowana przedmiotowym Statutem.

Podobnie należy ocenić również regulację zawartą w części IV Statutu zatytułowaną „Zasady gospodarki finansowej”. Regulacje tam zawarte nie mieszczą się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 12 ustawy.

Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podstawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

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 PR.0007.199.2024 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Rudzie Śląskiej – 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz