



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.973.2021

Katowice, dnia 3 listopada 2021 r.

Rada Gminy Goleszów

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.81.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie utworzenia Klubu "Senior +" w Cisownicy, w całości, jako sprzecznej z art. 111a ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1876 ze zm.), zwanej dalej „ustawą” w zw. z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.) 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

Na sesji w dniu 29 września 2021 r. uchwałą Nr 0007.81.2021 Rady Gminy Goleszów postanowiła utworzeniu ośrodka wsparcia pod nazwą Klubu "Senior +" w Cisownicy ul. Cisowa 122 (§ 1 uchwały). Jednocześnie wskazała, że ośrodek ten będzie działał w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Gminy Goleszów (§ 2 uchwały).

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 października 2021 r.

Jako podstawę do podjęcia uchwały Rada wskazała przepisy: art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 51 ust. 4, art. 111a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (*postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29*). Oznacza to, że w państwie

praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzeciński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji, Warszawa 1997, s. 121] (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. e-Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepisy ustawy o pomocy społecznej wskazują, że *osobom, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej opieki i pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, mogą być przyznane usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze lub posiłek, świadczone w ośrodku wsparcia* (art. 51 ust. 1 ustawy), *ośrodek wsparcia jest jednostką organizacyjną pomocy społecznej dziennego pobytu* (art. 51 ust. 2 ustawy). Dalej, ustawodawca w art. 111a ust. 1 ustawy przewidział, które jednostki pomocy społecznej mogą zostać połączone i funkcjonować w jednej strukturze. I tak, gmina może połączyć:

1) *ośrodek pomocy społecznej z ośrodkiem wsparcia, z wyłączeniem ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;*

1a) *centrum usług społecznych, o którym mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, z ośrodkiem wsparcia, z wyłączeniem ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;*

2) *dom pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku lub dla osób przewlekle somatycznie chorych z ośrodkiem wsparcia przeznaczonym dla osób starszych.*

W przypadku połączenia, o którym mowa w art. 111a ust. 1 ustawy, ośrodek wsparcia działa w strukturze odpowiednio ośrodka pomocy społecznej, centrum usług społecznych lub domu pomocy społecznej (art. 111a ust. 2 ustawy).

Stwierdzić zatem należy, że wbrew przywołanej podstawie prawnej uchwały, przepisy art. 111a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy nie dopuszczają możliwości połączenia ośrodka wsparcia, tu: ośrodka wsparcia działającego pod nazwą Klub „Senior+” w Cisownicy, z urzędem gminy, ani też możliwości działania takiego ośrodka w strukturze urzędu gminy, bowiem urząd gminy nie jest ośrodkiem pomocy społecznej, centrum usług społecznych, czy też domem pomocy społecznej. Podkreślić należy również, że możliwości działania ośrodka wsparcia w strukturze urzędu gminy nie dopuszcza żaden inny przepis powszechnie obowiązującego prawa. Zatem decyzja Rady, o działaniu Klub „Senior+” w Cisownicy, w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Gminy Goleszów, podjęta została bez podstawy prawnej, co godzi w konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto wskazać należy, iż rada gminy nie jest uprawniona do dokonywania jakiejkolwiek ingerencji w strukturę urzędu gminy, gdyż urząd ten jest aparatem pomocniczym wójta i do wyłącznej kompetencji tego organu należy stanowienie o organizacji i funkcjonowaniu tegoż urzędu (por. art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu

Administracyjnego w Gliwicach z dnia 12 kwietnia 2021 roku, sygn. akt III SA/Gl 122/21, e-CBOSA). Stąd decyzja Rady o działaniu ww. ośrodka wsparcia w strukturze organizacyjnej Urzędu Gminy Goleszów stanowi również nieuprawnione wkroczenie w kompetencje Wójta Gminy Goleszów.

Jednocześnie wyjaśnić należy, że nie jest możliwym stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały jedynie w części określonej w § 2 uchwały tj. w zakresie w jakim dotyczy ona funkcjonowania ośrodka wsparcia Klub "Seniora+ w Cisownicy, w strukturze Urzędu Gminy w Goleszowie. Co prawda, zgodnie z upoważnieniem zawartym w przepisie art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, który to przepis przywołany został zresztą w podstawie prawnej uchwały, rada gminy jest uprawniona do utworzenia ośrodka wsparcia będącego jednostką budżetową, jednakże tworząc taką jednostkę organ stanowiący zobowiązany jest, stosownie do treści art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, określić mienie przekazywane tej jednostce w zarząd i nadać jej statut. 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 (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 czerwca 2009 roku, sygn. akt III SA/Lu 244/09, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Przepis ten został przywołany w podstawie prawnej uchwały, jednakże w jej treści próżno szukać informacji o mieniu przekazanym ośrodkowi wsparcia Klub "Senior +" w Cisownicy. Rada nie podjęła uchwały w sprawie nadania temuż ośrodkowi wsparcia statutu. Braki te są co prawda oczywistą konsekwencją włączenia ww. ośrodka w strukturę Urzędu Gminy Goleszów, jednakże powodują, iż czynność w postaci utworzenia ośrodka wsparcia Klub "Seniora+ w Cisownicy dokonana została przez Radę Gminy Goleszów z naruszeniem przepisu art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Co więcej, w istocie konstrukcja całej uchwały nie pozwala na stwierdzenie, iż doszło do utworzenia ww. jednostki budżetowej. Wobec treści § 2 uchwały oraz wspomnianych braków w zakresie mienia i statutu, należałoby uznać, iż decydując o utworzeniu ośrodka wsparcia Klub "Seniora+ w Cisownicy, Rada Gminy Goleszów utworzyła nie jednostkę budżetową, ale bliżej nieokreślony byt prawny, który nazwała ośrodkiem wsparcia.

Wskazać bowiem należy, iż art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych wyposaża organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w kompetencję tworzenia, łączenia i likwidacji jednostek budżetowych. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu *organ stanowiący danej jednostki, tworząc jednostkę budżetową, 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 (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 23 czerwca 2009 roku, sygn. akt III SA/Lu 244/09, publikowany w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, z uwagi na zakwestionowanie przez organ nadzoru regulacji dot. włączenia ośrodka wsparcia do Urzędu Gminy w Goleszowie koniecznie staje się również stwierdzenie nieważności regulacji dot. utworzenia ośrodka wsparcia, z uwagi na fakt, iż Ośrodek wsparcia o nazwie Klub "Senior+" nie może istnieć, działać bez statutu oraz mienia przekazanego mu w zarząd, a przedmiotowa uchwała (ani żadna inna) nie zawiera regulacji w tym zakresie.

Wobec czego, w ocenie organu nadzoru, regulację dotyczącą utworzenia ośrodka wsparcia Klub Senior+ z siedzibą w Cisownicy, z uwagi na fakt, iż na dzień utworzenia ośrodka wsparcia (tj. 29 września 2021 r.) brak jest określenia mienia przekazanego w zarząd temu ośrodkowi oraz ośrodek ten nie posiada statutu, określającego podstawy jego działania, należy uznać za sprzeczną z prawem tj. z art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i art. 7 Konstytucji RP.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 0007.81.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie utworzenia Klubu "Senior +" w Cisownicy, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym

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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego