



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.972.2021

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 jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.82.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr 0007.18.2020 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie utworzenia Klubu "Senior+" w Gminie Goleszów, 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”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2021 r. uchwałą Nr 0007.82.2021 Rada Gminy Goleszów dokonała zmiany uchwały nr 0007.18.2020 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie utworzenia Klubu "Senior+" w Gminie Goleszów.

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

W podstawie prawnej uchwały Rada wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 2 pkt 3, art. 51 ust. 4, art. 111a ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej.

Na mocy § 1 uchwały Rada Gminy Goleszów postanowiła, że *Zmienia się uchwałę nr 0007.18.2020 Rady Gminy Goleszów z dnia 6 lutego 2020 r. w sprawie utworzenia Klubu "Senior+" w Gminie Goleszów w ten sposób, że jej § 2 otrzymuje brzmienie:*

„§ 2. Ośrodek wsparcia, o którym mowa w § 1, będzie działał w ramach struktury organizacyjnej Urzędu Gminy Goleszów.”

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

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).

Ustawa o pomocy społecznej w przepisie art. 111a zawiera regulacje wskazujące, które konkretnie jednostki pomocy społecznej można łączyć z ośrodkami wsparcia.

Stwierdzić zatem należy, że 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 Gminie Goleszów, 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 Gminie Goleszów, 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 jakiegokolwiek 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.

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. Trzcíński (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. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyżej opisane 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. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 0007.82.2021 Rady Gminy Goleszów z dnia 29 września 2021 r. w sprawie zmiany uchwały nr 0007.18.2020 Rady Gminy Goleszów z dnia 26 lutego 2020 r. w sprawie utworzenia Klubu "Senior+" w Gminie Goleszów, 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