



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.276.2022

Katowice, dnia 25 marca 2022 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 2022 r. poz. 559 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 0007.19.2022 Rady Gminy Goleszów z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Centrum Usług Społecznych w Goleszowie poprzez przekształcenie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Goleszowie oraz nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Goleszowie, w całości, jako niezgodnej z art. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2022 r. Rada Gminy Goleszów podjęła uchwałę Nr 0007.19.2022 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Centrum Usług Społecznych w Goleszowie poprzez przekształcenie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Goleszowie oraz nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Goleszowie. Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi Statut Centrum Usług Społecznych.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 lutego 2022 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż jest ona niezgodna z prawem.

Rada Gminy Goleszów postanowiła przepisem § 1 uchwały, że z dniem 1 czerwca 2022 r. tworzy się jednostkę budżetową pod nazwą Centrum Usług Społecznych w Goleszowie poprzez przekształcenie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Goleszowie.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na zróżnicowany charakter uchwał podejmowanych dotyczących przekształcenia (utworzenia) jednostki budżetowej oraz nadania jej statutu. Trzeba bowiem uznać, iż uchwała dotycząca przekształcenia (utworzenia) jednostki budżetowej nie jest aktem prawa miejscowego, podlegającym ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Organ nadzoru podkreśla, iż przepisy uchwały o utworzeniu Centrum Usług Społecznych adresowane są wyłącznie do kręgu podmiotów organizacyjnie podporządkowanych gminie, co stanowi podstawę do zaliczenia ich do norm prawa wewnątrznie obowiązującego. Uchwała taka nie ustanawia przepisów powszechnie obowiązujących. Adresatem takiej uchwały nie jest bowiem społeczność lokalna. Jest to typowy akt normatywny kierownictwa wewnętrznego, mający moc wiążącą jedynie wewnątrz określonego układu organizacyjnego. Przedmiotowa uchwała nie podlega zatem publikacji jako akt prawa miejscowego, o którym mowa w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym. Wymóg publikacji nie wynika również z przepisów szczególnych. Omawiana uchwała nie mieści się także w katalogu pozostałych aktów, podlegających ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, wymienionych art. 13 pkt 1, 3-10 ustawy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że: *uchwały rady gminy o utworzeniu, likwidacji, przekształceniu zakładu budżetowego nie są aktami prawnymi i należą do indywidualnych aktów organizacyjnych* (uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2005 roku, sygn. II OSK 332/05, Legalis nr 75593 oraz uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2010 roku, sygn. I OSK 1628/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Niedopuszczalne jest zatem publikowanie ich w wojewódzkim dzienniku urzędowym i uzależnienie od tej czynności uzyskania przez nie mocy obowiązującej. Tym samym niedopuszczalne jest również zawarcie w takim „zwykłym” akcie prawnym regulacji dotyczących zasad organizacji Centrum Usług Społecznych (a więc materii stanowiącej prawo powszechnie obowiązujące). Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia nie tylko różny charakter łączonych norm (skierowanych do różnych adresatów), ale przede wszystkim konieczność zastosowania wobec nich, odrębnych trybów nabywania mocy obowiązującej.

Natomiast nadanie statutu Centrum Usług Społecznych należy zakwalifikować do aktów prawa miejscowego, których wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 40 ust. 1 stanowi bowiem, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Z kolei według ust. 2 tego przepisu, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie: 1) wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, 2) organizacji urzędów i instytucji gminnych, 3) zasad zarządu mieniem gminy, 4) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

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.).

W przepisie § 6 uchwały Rada postanowiła, iż *Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2022 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*.

W odniesieniu do powyższego przepisu, organ nadzoru stwierdza, iż nie można jednoznacznie określić, czy Rada miała zamiar nadać przedmiotowej uchwale walor aktu prawa miejscowego, a termin wejścia w życie został odroczony do dnia 1 czerwca, czy też jedynie postanowiła o ogłoszeniu przedmiotowej uchwały.

Jednakże nawet gdyby uznać, iż zamiarem Rady było nadanie przedmiotowej uchwale waloru aktu prawa miejscowego, nie jest możliwe stwierdzenie nieważności uchwały jedynie w części dotyczącej utworzenia jednostki budżetowej. Konsekwencją bowiem uchylenia przepisów o utworzeniu Centrum Usług Społecznych jest konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego również pozostałych przepisów uchwały, tj. dotyczących nadania statutu przedmiotowemu Centrum. Nie może się ostać statut Centrum, co do którego zostaną uchylone przepisy stanowiące podstawę jego utworzenia.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje na inne uchybienia w przedmiotowej uchwale.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.*

Z art. 11 ust. 2 ustawy wynika, że statut jest podstawą działania gminnej jednostki budżetowej, jaką jest Centrum Usług Społecznych i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy. Rolą rady gminy jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) ośrodka pomocy społecznej.

Tymczasem w ocenie organu nadzoru przepis § 2 załącznika do uchwały zawierający enumeratywny wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa Centrum Usług Społecznych wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. 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.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze 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 § 2 załącznika do uchwały istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 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 § 2 załącznika do uchwały należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Rada § 5 ust. 1 załącznika do uchwały postanowiła, że *1. Działalnością CUS kieruje Dyrektor, którego powołuje i odwołuje Wójt Gminy Goleszów.*

Odnosząc się do treści tego przepisu załącznika do uchwały, zauważyć należy, że choć wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ wykonawczy, posiada określone uprawnienia w stosunku

do kierowników jednostek organizacyjnych, to są to jednak uprawnienia wynikające ze stosunku służbowego i pozycji ustrojowej wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w gminie. Uprawnienia te wynikają wprost z przepisów rangi ustawowej, a nie z przepisów uchwały podejmowanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W ocenie organu nadzoru materia uregulowana powyższym przepisem w zakresie wyrazów „którego powołuje i odwołuje Wójt Gminy Goleszów” nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej przepisem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru, przepisy § 5 ust. 2 załącznika do uchwały, w którym Rada postanowiła o strukturze organizacyjnej Centrum Usług Społecznych nie stanowią materii statutowej. Rada Gminy nie posiada kompetencji do uregulowania tych kwestii, gdyż dotyczą one wewnętrznej organizacji Centrum Usług Społecznych.

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 0007.19.2022 Rady Gminy Goleszów z dnia 23 lutego 2022 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej Centrum Usług Społecznych w Goleszowie poprzez przekształcenie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Goleszowie oraz nadania statutu Centrum Usług Społecznych w Goleszowie, 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

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego