



**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**  
**NR PNK-N.4131.64.7.2026.MW3**

Wrocław, 15 maja 2026 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

### **stwierdzam nieważność**

zarządzenia Nr 38/2026 Burmistrza Leśnej z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie powołania Dyrektora Centrum Usług Społecznych w Leśnej – w całości.

### **Uzasadnienie**

Zarządzeniem Nr 38/2026 z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie powołania Dyrektora Centrum Usług Społecznych w Leśnej, Burmistrz Leśnej - powołując się na przepisy art. 25 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (t.j.: Dz. U. z 2026 r. poz. 165), art. 68 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 277 z późn. zm.) w związku z art. 23 (1) Kodeksu Pracy, w związku z przekształceniem Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnej w Centrum Usług Społecznych w Leśnej - powołał z dniem 1 marca 2026 r. Marlenę Dąbrowską-Nowak na stanowisko Dyrektora Centrum Usług Społecznych w Leśnej (§ 1 zarządzenia). Powołanie nastąpiło na czas nieokreślony (§ 2 ust. 1 zarządzenia).

Do Wojewody Dolnośląskiego wpłynęła interwencja osoby trzeciej, w której wskazano, że powyższym zarządzeniem powołano na stanowisko Dyrektora Centrum Usług Społecznych (CUS) w Leśnej osobę, która nie spełnia ustawowo określonych wymogów kwalifikacyjnych.

W związku z powyższym Wojewoda wezwał Burmistrza Leśnej do udokumentowania procedury naboru na stanowisko Dyrektora CUS w Leśnej oraz wykazania, że osoba na nie powołana spełnia ustawowo określone wymogi kwalifikacyjne.

Zarządzenie Nr 38/2026 Burmistrza Leśnej z dnia 27 lutego 2026 r. wpłynęło do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu w dniu 23 kwietnia 2026 r. Od tego dnia rozpoczął bieg 30-dniowy termin na wydanie przez organ nadzoru rozstrzygnięcia nadzorczego.

**W toku badania legalności zarządzenia organ nadzoru stwierdził, że zostało ono wydane z istotnym naruszeniem:**

- **art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 165), dalej jako: „u.r.u.s.” oraz art. 23 (1) ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277 ze zm.) – dalej jako: „k.p.”, poprzez powołanie nim Marleny Dąbrowskiej-Nowak na stanowisko Dyrektora Centrum Usług Społecznych (CUS) w Leśnej z dniem 1 marca 2026 r., podczas gdy - z uwagi na powstanie Centrum Usług Społecznych w Leśnej w trybie przekształcenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnej, w którym pełniła ona funkcję Dyrektora tego ośrodka - nastąpiło przejście zakładu pracy na innego pracodawcę, co skutkowało tym, że z mocy prawa osoba ta stała się Dyrektorem CUS w Leśnej;**
- **art. 25 ust. 2 pkt 2 u.r.u.s. poprzez wydanie zarządzenia w przedmiocie powołania Marleny Dąbrowskiej-Nowak na stanowisko Dyrektora CUS w Leśnej, pomimo że osoba ta nie spełnia wymogu posiadania co najmniej 3-letniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w podmiotach wykonujących usługi społeczne.**

W toku postępowania nadzorczego, w odpowiedzi na wezwanie Wojewody Dolnośląskiego, Burmistrz Leśnej w piśmie z dnia 20 kwietnia 2027 r. wskazał, że „w związku z podjęciem Uchwały Rady Miejskiej w Leśnej nr XXVI/153/2026 z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie przekształcenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnej w Centrum Usług Społecznych w Leśnej, doszło do przejścia zakładu pracy na nowego pracodawcę w trybie art. 23 (1) § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r.- Kodeks pracy (t.j. Dz.U.

z 2025 r. poz. 1465)”. Przedkładając dodatkowe wyjaśnienia, w piśmie z dnia 27 kwietnia 2026 r., wskazał natomiast, że „Zarządzenie nr 38/2026 Burmistrza Leśnej z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie powołania Dyrektora Centrum Usług Społecznych w Leśnej miało charakter wyłącznie deklaratoryjny. Powołanie Dyrektora CUS-u nastąpiło w związku z przekształceniem Miejsko- Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnej w Centrum Usług Społecznych, na podstawie uchwały nr XXVI/153/2026 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 26 lutego 2026 r.”

Stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 1 w związku z ust. 2 pkt 1 u.r.u.s., Centrum może zostać utworzone dla jednej gminy i w takim przypadku tworzy się je przez przekształcenie funkcjonującego w gminie ośrodka pomocy społecznej w centrum.

Na podstawie uchwały nr XXVI/153/2026 Rady Miejskiej w Leśnej z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie przekształcenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnej w Centrum Usług Społecznych w Leśnej oraz nadania Statutu Centrum, z dniem 1 marca 2026 r. doszło do przekształcenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnej w Centrum Usług Społecznych w Leśnej.

Zgodnie z art. 17 u.r.u.s., dyrektor centrum wykonuje uprawnienia i obowiązki kierownika ośrodka pomocy społecznej określone w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz w innych przepisach określających zasady realizowania zadań przekazanych do realizacji centrum. Jak stanowi art. 25 ust. 1 u.r.u.s., dyrektor centrum jest powoływany i odwoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy, która utworzyła centrum.

Zgodnie jednak z art. 9 ust. 5 u.r.u.s., w przypadku przekształcenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 1, stosuje się przepisy art. 23 (1) k.p. Zgodnie z art. 23 (1) § 1 k.p. w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę staje się on z mocy prawa stroną w dotychczasowych stosunkach pracy. Zatem przy przekształceniu jednostki w świetle przepisów prawa pracy nie dochodzi do ustania stosunków pracy, tylko do zmiany podmiotowej po stronie pracodawcy. Osoba zatrudniona uprzednio w ośrodku pomocy społecznej na stanowisku kierownika po przekształceniu będzie związana stosunkiem pracy z centrum usług społecznych. Powoduje to, że brak podstaw do przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze na podstawie art. 11 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135 ze zm.).

Zgodnie z art. 80 u.r.u.s., ilekroć w przepisach odrębnych jest mowa o: 1) ośrodku pomocy społecznej, należy przez to rozumieć centrum usług społecznych, 2) kierownika ośrodka pomocy społecznej, należy przez to rozumieć dyrektora centrum usług społecznych – jeżeli centrum usług społecznych powstało w wyniku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej.

Z powyższych regulacji wynika, że po przekształceniu kierownik ośrodka pomocy społecznej staje się z mocy prawa dyrektorem centrum usług społecznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Leśnej Marleny Dąbrowską-Nowak od dnia 1 sierpnia 2025 r. pełniła funkcję Dyrektora MGOPS w Leśnej, a „zarządzenie nr 38/2026 Burmistrza Leśnej z dnia 27 lutego 2026 r. nie było poprzedzone złożeniem wypowiedzenia umowy o pracę. W przedmiotowej sprawie nie doszło do odwołania ze stanowiska kierownika MOPS-u, lecz do kontynuacji zatrudnienia w związku z przekształceniem jednostki organizacyjnej, tj. Miejsko - Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnej w Centrum Usług Społecznych w Leśnej. Powołanie na stanowisko Dyrektora Centrum Usług Społecznych nastąpiło w związku ze zmianą formy organizacyjnej jednostki i zapewnieniem ciągłości jej funkcjonowania, a nie w wyniku rozwiązania stosunku pracy z MOPS-em”.

Na podstawie art. 9 ust. 5 u.r.u.s. w związku z art. 23(1) § 1 k.p., z dniem przekształcenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnej w Centrum Usług Społecznych w Leśnej, tj. z dniem 1 marca 2026 r., osoba zatrudniona na stanowisku Dyrektora MGOPS w Leśnej stała się **z mocy prawa** Dyrektorem CUS w Leśnej. Skoro konsekwencją przekształcenia Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Leśnej w Centrum Usług Społecznych w Leśnej było kontynuowanie z mocy samego prawa zatrudnienia przez Marlenę Dąbrowską-Nowak na stanowisku Dyrektora CUS w Leśnej, nie istniała materialnoprawna podstawa do wydania zarządzenia o powołaniu jej na stanowisko Dyrektora CUS w Leśnej. Powyższa materia, jako unormowana wprost przez ustawodawcę, nie mogła zarazem być przedmiotem rozstrzygnięcia organu wykonawczego w drodze aktu z zakresu administracji publicznej (tutaj: zarządzenia Burmistrza), choćby miała deklaratoryjny charakter.

Prawna możliwość wydawania przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego aktów w sprawach z zakresu administracji publicznej o deklaratoryjnym charakterze musi znajdować oparcie w obowiązujących przepisach prawnych. Przypomnieć bowiem trzeba, że organ wykonawczy jednostki samorządu gminnego, podobnie jak inne organy administracji publicznej, co wyraźnie wynika z art. 7 Konstytucji RP, działa na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że w przeciwieństwie do podmiotów prywatnych, które mogą czynić wszystko, czego prawo im nie zabrania, organy administracji mogą podejmować tylko te działania, na które im prawo zezwala. W działaniach tych organów nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane, jest dozwolone", lecz regułę, zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje". Zakaz wykroczenia poza zakres swoich kompetencji odnosi się przy tym do wszelkich form działalności. Każda czynność organu musi się zatem mieścić w ramach jego ustawowo określonego zakresu działania, według przypisywanej mu z mocy prawa właściwości (tak: NSA w wyroku z dnia 27 września 2017r., sygn. akt. I OSK 1066/17 i z dnia 30 września 1992r. sygn. akt SA/Gd 1008/92, ONSA 1993 nr 2 poz. 51 oraz P. Dobosz [w:] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym pod red. P. Chmielnickiego, Warszawa 2007r., s. 103).

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

W ocenie organu nadzoru przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych nie zwalnia ww. organu z obowiązku weryfikacji, czy osoba powołana na stanowisko dyrektora CUS spełnienia wymogi, o których mowa art. 25 u.r.u.s.

W piśmie z dnia 20 kwietnia 2026 r. Burmistrz Leśnej wskazał, że „osoba pełniąca funkcję Dyrektora Centrum Usług Społecznych w Leśnej spełnia wymagania określone w obowiązujących przepisach prawa, a sposób obsadzenia stanowiska pozostaje zgodny z przepisami prawa pracy oraz przepisami ustaw ustrojowych”. Z powyższą oceną organ nadzoru nie zgodził się.

W myśl art. 25 u.r.u.s., „1. Dyrektor centrum jest powoływany i odwoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) gminy, która utworzyła centrum. 2. Dyrektorem centrum może być osoba, która: 1) ma wykształcenie wyższe; 2) ma co najmniej 3-letnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w podmiotach wykonujących usługi z zakresu, o którym mowa w art. 2 ust. 1; 3) ukończyła specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej lub uzyskała tytuł specjalisty w dziedzinie zdrowia publicznego, lub ukończyła studia podyplomowe w zakresie organizacji lub zarządzania w ochronie zdrowia; 4) ukończyła szkolenie z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych; 5) nie była prawomocnie skazana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub wobec której nie wydano prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne w sprawie popełnienia przestępstwa umyślnego ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślnego przestępstwa skarbowego”.

Artykuł 78 u.r.u.s. przewiduje, że w okresie dwóch lat od wejścia w życie ww. ustawy, dyrektorem centrum usług społecznych może być osoba, która nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 25 ust. 2 pkt 4 u.r.u.s., tj. osoba, która nie ukończyła szkolenia z zakresu zarządzania i organizacji usług społecznych.

Przepisy nie przewidują natomiast żadnej regulacji przejściowej w kontekście wymogu posiadania przez dyrektora centrum usług społecznych 3-letniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w podmiotach wykonujących usługi społeczne, o którym mowa w art. 25 ust. 2 pkt 2 u.r.u.s. W efekcie, należy stwierdzić, że dyrektor centrum usług społecznych, bez względu na sposób powstania centrum, musi spełniać wymóg określony w art. 25 ust. 2 pkt 2 u.r.u.s., tj. musi posiadać 3-letnie doświadczenie na stanowisku kierowniczym w podmiotach wykonujących usługi społeczne.

Po przeanalizowaniu przesłanej w odpowiedzi na wezwanie Wojewody Dolnośląskiego dokumentacji, organ nadzoru powziął wątpliwości, czy ww. wymogi kwalifikacyjne zostały spełnione przez osobę powołaną na stanowisko Dyrektora CUS w Leśnej. Jak wskazał Burmistrz Leśnej w wyjaśnieniach: „Staż pracy w jednostce pomocy społecznej MGOPS w Leśnej trwa nieprzerwanie od dnia 1 kwietnia 2021 r. W ramach zatrudnienia: - od dnia 1 lutego 2024 r. pełniła funkcję Zastępcy Dyrektora MGOPS w Leśnej, - od dnia 1 sierpnia 2025 r. pełniła funkcję Dyrektora MGOPS w Leśnej - od 03.2018 r. do 12.2019 r. pełniła funkcję, która miała charakter kierowniczy i wymagała podejmowania decyzji organizacyjnych oraz planowania i motywowania wolontariuszy do brania udziału w różnego rodzaju akcjach dla osób potrzebujących, a także zarządzania zespołem i zasobami projektu przedstawione w zaświadczeniu wystawionym przez Parafialny Zespół Caritas przy Parafii św. Józefa Oblubieńca w Olszynie”.

W świetle udzielonych wyjaśnień i przedstawionych dokumentów nie budzi wątpliwości, że osoba powołana na stanowisko Dyrektora CUS w Leśnej, w okresie od 1 lutego 2024 do dnia 28 lutego 2026 r., zajmowała stanowiska kierownicze w rozumieniu art. 25 ust. 2 pkt 2 u.r.u.s., pełniąc funkcję Zastępcy Dyrektora MGOPS w Leśnej, a następnie Dyrektora MGOPS w Leśnej. A zatem nie budzi zastrzeżeń organu nadzoru, że osoba powołana na stanowisko Dyrektora CUS zajmowała stanowisko kierownicze przez okres 2 lat i 1 miesiąca.

W ocenie organu nadzoru do stanowisk kierowniczych w rozumieniu art. 25 ust. 2 pkt 2 u.r.u.s. nie można zaliczyć pełnienia funkcji kierowniczych w „projekcie wolontariackim” i „różnego rodzaju akcjach charytatywnych”, o których mowa w przedstawionych Wojewodzie zaświadczeniach wydanych przez: Parafialny Zespół Caritas oraz „Przystań” Schronisko dla bezdomnych im. Św. Brata Alberta.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Leśnej, w okresie wskazanym w zaświadczeniu wydanym przez Parafialny Zespół Caritas, osoba powołana na stanowisko Dyrektora Centrum Usług Społecznych pozostawała jednocześnie w stosunku pracy z jednostką organizacyjną Miejsko-Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Mirsku w okresie od 07 maja 2018 r. do 31 stycznia 2021 r., wykonując obowiązki na stanowisku asystenta rodziny w pełnym wymiarze czasu pracy.

Z powyższego wynika, że pełnienie funkcji, o których mowa w zaświadczeniach, nie stanowiło - w okresach wskazanych w zaświadczeniach - głównej aktywności zawodowej osoby powołanej na stanowisko Dyrektora CUS, lecz miało ono charakter dodatkowy. Jak wskazał Burmistrz Leśnej w odpowiedzi na wezwanie Wojewody, działalność wskazana w zaświadczeniach nie była wykonywana na podstawie umowy o pracę bądź innego stosunku prawnego, o którym mowa w przepisach prawa pracy. Wobec tego okresy wskazane w zaświadczeniach nie zostały zaliczone do okresu zatrudnienia w rozumieniu przepisów prawa pracy (zob. art. 302 (1) k.p.).

Wobec powyższego, zdaniem organu nadzoru, do okresu, o którym mowa w art. 25 ust. 2 pkt 2 u.r.u.s., nie można zaliczyć okresów pełnienia przez Marlenę Dąbrowską-Nowak funkcji wskazanych w zaświadczeniach Parafialnego Zespołu Caritas oraz Schroniska dla bezdomnych im. Św. Brata Alberta „Przystań”. Potwierdził to sam Burmistrz Leśnej w piśmie z dnia 27 kwietnia 2026 r. wskazując, że „okresy pełnienia funkcji kierowniczych, które zostały przyjęte jako podstawa oceny spełnienia wymogu określonego w art. 25 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez Centrum Usług Społecznych, wynikają wyłącznie z formalnego zatrudnienia i powierzenia funkcji kierowniczych w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, tj. z pełnienia funkcji: Zastępcy Dyrektora a następnie Dyrektora jednostki”.

Wobec powyższego osoba powołana na stanowisko Dyrektora Centrum Usług Społecznych w Leśnej nie spełniała wymogu kwalifikacyjnego określonego w art. 25 ust. 2 pkt 2 u.r.u.s., tj. nie posiadała 3-letniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym w podmiotach wykonujących usługi społeczne.

Wydanie przez Burmistrza Leśnej zarządzenia Nr 38/2026 z dnia 27 lutego 2026 r. nie było wobec tego poprzedzone prawidłową oceną spełnienia przez osobę zatrudnioną na stanowisku Dyrektora CUS w Leśnej ustawowo określonych wymogów kwalifikacyjnych. Wydanie zarządzenia w sprawie powołania Marleny Dąbrowskiej-Nowak na stanowisko Dyrektora Centrum Usług Społecznych w Leśnej było zatem nieuprawnione także z tego względu.

Mając na względzie powyższe, należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem tutejszego organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 u.s.g. stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje jego wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Anna Żabska**