



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 czerwca 2025 r.

Poz. 4160

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.394.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 czerwca 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 XIV/109/25 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Świętochłowicach, w części określonej w:

- 1) ust. 5 lit. d, e, f rozdziału 1 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), dalej jako „ustawa”, oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- 2) ust. 4-6 rozdziału 3 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) i art. 7 Konstytucji RP,
- 3) ust. 7 rozdziału 3 Załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „podlegającym zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta Świętochłowice”, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy i art. 7 Konstytucji RP,
- 4) ust. 1-4 rozdziału 4 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 maja 2025 r. Rada Miejska w Świętochłowicach podjęła uchwałę Nr XIV/109/25 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Świętochłowicach. Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Świętochłowicach stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako: „Statut”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 26 maja 2025 r.

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

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Z powyższego przepisu ustawy wynika, że statut jest podstawą działania powiatowej jednostki budżetowej i winien zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Użycie tego zwrotu rozumieć należy w ten sposób, że ww. elementy mają charakter obligatoryjny i muszą zostać zamieszczone w statucie. Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie również innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak przede wszystkim statut swym zakresem przedmiotowym w całości powinien odpowiadać treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rolą rady gminy jest zatem

przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) jednostki.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności, z której wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały, wskazać należy, że część jej postanowień została podjęta z naruszeniem prawa.

W ust. 5 rozdziału 1 statutu wskazano:

5. Statutowe zadania PUP określają przepisy:

- a) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. z 2025 r., poz. 620);*
- b) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r., poz. 621);*
- c) ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 44);*
- d) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 107);*
- e) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530);*
- f) inne akty prawne regulujące funkcjonowanie PUP, w tym niniejszy Statut.*

W powyższej regulacji statutu Rada Miejska wskazała zatem ustawy, które określają statutowe zadania PUP. Z kolei w rozdziale 2 statutu zatytułowanym: *Przedmiot i zakres działania Powiatowego PUP w Świętochłowicach*, Rada Miejska określiła przedmiot działalności Powiatowego Urzędu Pracy, wskazując, że:

- 1. Celem działania PUP jest wykonywanie zadań w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy jak również rehabilitacja zawodowa osób niepełnosprawnych.*
- 2. PUP wykonuje zadania samorządu powiatu w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy określone w ustawie z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia oraz zadania przewidziane w przepisach prawnych o których mowa w Rozdziale 1 ust. 5 statutu.*

W ocenie organu nadzoru przedmiot działalności powiatowej jednostki budżetowej powinien być określony w sposób jasny, czytelny i przejrzysty, nie powinien zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Trudno natomiast uznać, aby postanowienie zawarte w ust. 5 lit. f rozdziału 1 statutu, do którego odwołuje się uchwałodawca w ust. 2 rozdziału 2 statutu było jasne i przejrzyste. W ust. 5 lit. f rozdziału 1 statutu, przy wymienianiu ustaw, w których zostały określone statutowe zadania PUP Rada Miejska posłużyła się sformułowaniem: „inne akty prawne regulujące funkcjonowanie PUP, w tym niniejszy statut”. Zestawiając powyższy przepis z regulacją zawartą w ust. 2 rozdziału 2 statutu należy zauważyć, iż zadania PUP zostały określone w formie katalogu otwartego, co jest niedopuszczalne. Oznacza to bowiem, że możliwe jest realizowanie przez wskazaną jednostkę budżetową innych zadań nieprzewidzianych w uchwale.

Takie działanie Rady Miejskiej należy uznać za istotne naruszenie prawa, tj. art. 2 Konstytucji RP. Jak stanowi art. 2 Konstytucji RP „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Pochodną wyrażonego w tym przepisie dogmatu demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Oznacza to, że normy stanowione przez prawodawcę powinny być sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny. Taki wymóg stawiany powinien być w szczególności aktom prawa miejscowego, jako że stanowią prawo powszechnie obowiązujące na terenie działania organów, które je ustanowiły. Podstawowym warunkiem tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym jest przestrzeganie reguł

poprawnej legislacji, w tym precyzji przepisów prawa. Rada gminy – zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – ma działać na podstawie i w granicach prawa, musi zatem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Zasada ta w sposób szczególny odnosi się do aktów prawa miejscowego, które – zgodnie z art. 94 Konstytucji RP – są stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że elementy wskazane w przepisie kompetencyjnym należy zrealizować w pełnym zakresie. Niedopuszczalne jest pozostawienie pewnych regulacji do rozwinięcia poza uchwałą, w przypadku gdy możliwości takiej nie przewidziano wprost w przepisie kompetencyjnym. Rada Miejska w Świętochłowicach, kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Ponadto należy wskazać, iż Rada powinna w sposób bardziej przedmiotowy wskazywać zadania, które będzie realizować PUP, a nie tylko przywołać ustawy, w których zostały określone te zadania. Zdania powinny być określone w sposób precyzyjny; tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała. Zaznaczyć przy tym trzeba, iż wskazane w ust. 5 lit. d oraz lit. e Statutu ustawy o samorządzie powiatowym oraz o finansach publicznych nie nakładają na urząd pracy żadnych zadań. A zatem brak było podstaw do ich przywołania wśród ustaw określających statutowe zadania PUP. Takie działanie niewątpliwie uznać należy za wypełniające przesłanki istotnego naruszenie prawa, w tym przypadku art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy.

Rozdział 3 statutu zatytułowany „Organizacja Powiatowego PUP w Świętochłowicach” zawiera regulacje z zakresu prawa pracy, które wykraczają poza materię statutową i regulowane są w szczególności przepisami ustawy o pracownikach samorządowych. I tak w ust. 4-6 rozdziału 3 Statutu Rada przyjęła:

4. Prezydent Miasta Świętochłowice jest bezpośrednim przełożonym Dyrektora Urzędu i wykonuje wobec niego wszystkie czynności wynikające ze stosunku pracy.

5. Dyrektor Urzędu kieruje działalnością PUP przy pomocy Głównego Księgowego oraz kierowników komórek organizacyjnych.

6. Dyrektor Urzędu jest zwierzchnikiem służbowym pracowników PUP i pracodawcą w rozumieniu przepisów Kodeksu Pracy.

Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy, jednocześnie stanowiąc powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: urzędach gminy, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 1 i pkt 4 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, skarbnika gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 7 pkt 1) oraz kierownik jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki. Z kolei z art. 30 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Z przytoczonych wyżej regulacji wynika zatem, kto jest pracodawcą Kierownika jednostki, kto go zatrudnia i kto wykonuje w stosunku do niego czynności z zakresu prawa pracy, kto jest pracodawcom pracowników jednostki budżetowej. Tym samym wskazane powyżej regulacje Statutu wykraczają poza delegację ustawową i są niezgodne z prawem, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 pkt 1 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z ust. 7 rozdziału 3 Statutu: *Zasady funkcjonowania PUP, strukturę poszczególnych komórek organizacyjnych, szczegółowe zadania określa „regulamin organizacyjny” nadany zarządzeniem wewnętrznym Dyrektora Urzędu podlegającym zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta.* Zdaniem organu nadzoru brak jest upoważnienia ustawowego do działania Prezydenta Miasta w zakresie zatwierdzania regulaminu organizacyjnego ww. jednostki. Należy przy tym zaznaczyć, iż kompetencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych ogranicza się do ich zatrudniania i zwalniania (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym) oraz do wykonywania uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do tychże kierowników (art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych). W ocenie organu nadzoru, wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez dyrektora jednostki uprawnień i obowiązków kierownika tej jednostki winny wynikać z przepisów prawa. Tymczasem, w obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisu, który nakazywałby zatwierdzanie przez organ

wykonawczy gminy regulaminu organizacyjnego nadawanego przez kierownika danej jednostce organizacyjnej. Reasumując, ust. 7 rozdziału 3 Statutu w zakresie sformułowania: „podlegającym zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta Świętochłowice” wykracza poza kompetencje Rady, co oznacza iż przyjęty został z naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy i art. 7 Konstytucji RP.

W rozdziale 4 statutu Rada postanowiła: *1. PUP prowadzi gospodarkę finansową oraz sprawozdawczość zgodnie z zasadami i przepisami określonym w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w zakresie dotyczącym jednostek budżetowych. 2. Podstawą gospodarki finansowej PUP jest roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki. 3. PUP pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu Miasta, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu Miasta. 4. PUP do realizacji swoich celów, może pozyskiwać środki finansowe z innych źródeł, zwłaszcza bezpośrednio z funduszy celowych oraz środków Unii Europejskiej, a także innych źródeł określonych w odrębnych przepisach.*

Organ nadzoru stwierdza, że regulacje dotyczące prowadzenia gospodarki finansowej jednostki budżetowej wynikają z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz aktach wykonawczych do tej ustawy. Przepisy te nie stanowią delegacji do podjęcia przez radę gminy regulacji statutowych w zakresie gospodarki finansowej jednostki budżetowej. Ponadto określając źródła finansowania działalności Ośrodka Rada nie tylko powtórzyła regulacje zawarte w ustawie o finansach publicznych, ale również określiła je w formie katalogu otwartego, co jest niedopuszczalne.

Na koniec, sygnalizacyjnie, organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada, redagując jednostki redakcyjne użyte w badanej uchwale, a nade wszystko w jej załączniku, zastosowała nieznaną zasadom techniki prawodawczej sposób podziału jednostki systematyzacyjnej na jednostki redakcyjne. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a organ jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązany jest do zachowania zasad prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”. Zasady techniki prawodawczej unormowane w ww. rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej określają sposób w jaki należy redagować akty normatywne, by ich stosowanie zapewniło spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych. Należy zauważyć, że treść Programu została podzielona na jednostki systematyzacyjne, tj. 5 Rozdziałów. Rozdziały z kolei podzielono na jednostki redakcyjne będące ustępami. Brak jest natomiast jednostki redakcyjnej – paragrafu w poszczególnych rozdziałach Programu. Organ nadzoru wskazuje na obowiązujące w tym zakresie wytyczne dotyczące uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, zawarte w ZTP, szczególnie na § 124 i § 124a ZTP. Przepisy te na podstawie § 143 ZTP stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 124 ust. 1 ZTP podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2 ZTP). Uwzględniając natomiast możliwość grupowania paragrafów w jednostki systematyzacyjne, to w § 124a ZTP określono, że w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia (tu: aktu prawa miejscowego) paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). W rozporządzeniu (tu: w akcie prawa miejscowego) wyjątkowo można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział (ust. 3). Zdecydowanie więc rozdział nie może być podstawową jednostką redakcyjną uchwały, w tym również jej załączników. Należy podkreślić, że organ jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązany jest do prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIV/109/25 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 22 maja 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Świętochłowicach – 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