



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 4 lipca 2025 r.

Poz. 4281

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.403.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 czerwca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały nr XVIII/169/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 maja 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XX/380/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Zabrzu w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 2 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 1 załącznika do uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania: *a także innych źródeł określonych w odrębnych przepisach* wraz z poprzedzającym go przecinkiem,
- 2) § 1 pkt 4 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 6 pkt 5 załącznika do uchwały zmienianej, w zakresie sformułowań: *z innych źródeł* wraz z następującym po nim przecinkiem oraz *a także innych źródeł określonych w odrębnych przepisach* wraz z poprzedzającym go przecinkiem

- jako sprzecznej 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” w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2025 r. Rada Miasta Zabrze przyjęła uchwałę Nr XVIII/169/25 w sprawie zmiany uchwały nr XX/380/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Zabrzu, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 33b pkt 2, art. 40 ust. 2 pkt 1 art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 ustawy: *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.* Uchwała podjęta w sprawie statutu jednostki budżetowej jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z jego treścią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada gminy stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego stanowiące są w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy

o samorządzie gminnym stanowi, iż organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepisy te zawierają upoważnienie do podejmowania przez radę gminy aktów normatywnych regulujących wewnętrzną strukturę oraz podział funkcji i zadań wewnątrz gminnych instytucji i urzędów.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 11 ust. 2 ustawy oraz art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym zawarte zostało upoważnienie dla organu stanowiącego gminy do nadania statutu utworzonej jednostki budżetowej. Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 11 ust. 2 ustawy, minimalny zakres przedmiotowy materii statutowej. Przepis ten oprócz wskazania nazwy i siedziby jednostki budżetowej przewiduje konieczność określenia w statucie przedmiotu działalności jednostki. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić przynajmniej wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania. Postanowienia statutu regulujące podstawę funkcjonowania jednostek winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy. Rolą Rady Miasta jest bowiem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) jednostki organizacyjnej.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) 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 przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że jej § 1 wprowadzono zmiany w poszczególnych przepisach załącznika do uchwały pierwotnej. Zdaniem organu nadzoru § 1 pkt 2, który nadaje nowe brzmienie § 3 ust. 1 w zakresie sformułowania: „*a także innych źródeł określonych w odrębnych przepisach*” wraz z poprzedzającym go przecinkiem, jak również § 1 pkt 4 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 6 pkt 5 w zakresie sformułowań: „*z innych źródeł*” wraz z następującym po nim przecinkiem oraz „*a także innych źródeł określonych w odrębnych przepisach*” wraz z poprzedzającym go przecinkiem – istotnie naruszają art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W powyższych regulacjach uchwały wskazano, co następuje:

§ 1. W Załączniku do Uchwały Nr XX/380/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Zabrzu wprowadza się następujące zmiany:

2) § 3 otrzymuje brzmienie: „1. Urząd jest instytucją rynku pracy, wchodzącą w skład publicznych służb zatrudnienia, realizującą zadania w zakresie pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, wzmacniania integracji i solidarności społecznej, zwiększania mobilności na rynku pracy, realizuje również zadania wynikające z projektów na które pozyskał środki finansowe z funduszy celowych oraz Unii Europejskiej, a także innych źródeł określonych w odrębnych przepisach.

4) § 6 pkt 5 otrzymuje brzmienie: "Urząd może pozyskiwać środki finansowe z innych źródeł, zwłaszcza bezpośrednio z funduszy celowych oraz środków Unii Europejskiej, a także innych źródeł określonych w odrębnych przepisach."

Użycie przez Radę sformułowań: „*z innych źródeł*” oraz „*innych źródeł określonych w odrębnych przepisach*” – powoduje niejasność i nieprecyzyjność Statutu oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale źródła pozyskiwania środków finansowych przez Powiatowy Urząd Pracy w Zabrzu. Nieprecyzyjność i niejasność uchwały stanowi naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa, gdyż inny organ (podmiot) niż Rada Miasta, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę źródła pozyskiwania środków finansowych przez ww. jednostkę. Natomiast na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy wyłącznie organ stanowiący miasta jest uprawniony do określenia w Statucie jednostki wszystkich zasad jej działania, w tym przedmiotu jej działalności, a w konsekwencji źródła

finansowania tej działalności. W tym miejscu należy zaznaczyć, że z przepisu art. 2 Konstytucji RP wynika, że: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z ww. art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, wszystkich źródeł pozyskiwania środków finansowych przez omawianą jednostkę. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowane regulacje nie spełniają ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ich wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Zabrze w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, 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 XVIII/169/25 Rady Miasta Zabrze z dnia 26 maja 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XX/380/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Zabrzu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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