



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 4604

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.399.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 16 lipca 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 XIV/228/2025 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej, w części określonej w:

- 1) § 1 pkt 1 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 2 załącznika do uchwały zmienianej, 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, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- 2) § 1 pkt 2 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 4 ust. 1 pkt 8 załącznika do uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- 3) § 1 pkt 3 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 6 ust. 2 załącznika do uchwały zmienianej, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 11 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej przyjęła uchwałę Nr XIV/228/2025 w sprawie zmiany Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, art. 12 pkt 11, art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 czerwca 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 stanowią one 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 Miejskiej jest bowiem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) gminnej 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 pkt 1, który nadaje nowe brzmienie § 2 załącznika do uchwały zmienianej istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W powyższej regulacji uchwały wskazano, co następuje:

§ 1. W Statucie Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej, nadanym Uchwałą Nr X/208/2015 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 9 września 2015 r. (tekst jednolity Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z dnia 6 kwietnia 2018 r. poz. 2448) wprowadzić następujące zmiany:

1) § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. PUP działa na podstawie:

1) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. z 2025 r. poz. 620),

2) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.),

3) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.),

4) niniejszego Statutu.”;

W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w Statucie stanowi naruszenie prawa z tego powodu, że zawiera on zamkniętą listę ustaw i innych aktów. Sporządzenie takiej zamkniętej listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje ww. jednostka. Takim przykładem jest pominięcie np. Kodeksu cywilnego lub Kodeksu pracy w tym wykazie. Tym samym sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść Statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej. Skutkuje to bowiem tym, że § 2 Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej w omawianym zakresie zawęził stosowanie aktów prawnych do tej jednostki tylko do objętego tym przepisem katalogu, mimo że sam przepis Statutu będącego aktem prawa miejscowego nie może derogować lub ograniczyć stosowania norm ustawowych jako norm powszechnie obowiązujących.

Ponadto przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. 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 obowiązaniu 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 Miejska nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Stwierdzić należy, że organ stanowiący miasta obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując ww. materię w Statucie istotnie naruszyła prawo, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Dalej należy wskazać, że § 1 pkt 2 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 4 ust. 1 pkt 8 załącznika do uchwały zmienianej również istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z ww. regulacją uchwały:

§ 1. W Statucie Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej, nadanym Uchwałą Nr X/208/2015 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 9 września 2015 r. (tekst jednolity Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego z dnia 6 kwietnia 2018 r. poz. 2448) wprowadzić następujące zmiany:

2) § 4 otrzymuje brzmienie:

„§ 4. 1. Do zakresu działania PUP należy wykonywanie zadań wynikających z:

8) innych ustaw i przepisów wykonawczych.

Rada Miasta przewidując w ww. regulacji Statutu, że: *Do zakresu działania PUP należy wykonywanie zadań wynikających z innych ustaw i przepisów wykonawczych* – stworzyła otwarty i nieskonkretyzowany katalog zadań PUP. Odwołała się bowiem do bliżej nieokreślonych przepisów rangi ustawowej i aktów wykonawczych, czyniąc tym samym regulację uchwały (zmienionego Statutu) w tym zakresie zupełnie nieczytelne dla przeciętnego adresata norm prawnych uchwały. Analizując zakres przedmiotowy działalności ww. jednostki (zadania) przyznany kwestionowaną uchwałą nie sposób jednoznacznie ustalić, na jakich zasadach będzie wykonywała swe zadania. W ocenie organu nadzoru wskazany przepis uchwały jest bardzo nieprecyzyjny, co stanowi nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, a w konsekwencji istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Należy jedynie zaznaczyć, że organ stanowiący miasta na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy był obowiązany w statucie jednostki budżetowej (tu: Powiatowy Urząd Pracy) określić m.in. jej przedmiot działalności (zadania). Odwołanie się zatem przez Radę Miejską ogólnie do *innych ustaw i przepisów wykonawczych* – bez powołania się na konkretne akty prawne – nie znajduje uzasadnienia prawnego i powoduje niejasność regulacji uchwały w tym zakresie. Należy podkreślić, 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 ww. zadań (zakresu działania) Powiatowego Urzędu Pracy

w Dąbrowie Górniczej. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja uchwały nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Dąbrowie Górniczej w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 i art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Wskazać również należy, że w § 1 pkt 3 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 6 ust. 2 załącznika do uchwały zmienianej Rada Miejska postanowiła, że „2. *Prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w PUP regulują przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2024 r. poz. 1135).*” Powyższa regulacja, w ocenie organu nadzoru, nie stanowi materii statutowej, bowiem odnosi się do sfery prawa pracy. Poza tym przyjęte postanowienie posiada charakter wyłącznie informacyjny, podczas gdy w aktach prawa miejscowego winny być zamieszczane jedynie regulacje odznaczające się normatywnością. Jak podkreślił bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24.09.2021 r., sygn. akt I GSK 235/21, CBOSA: *akt prawa miejscowego, stanowiący akt powszechnie obowiązujący na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego, nie może stanowić biuletynu informacyjnego, informującego o tym jakie przepisy regulują zasady, sposoby i tryb udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Przede wszystkim należy jednak zaakcentować, że przepisy uchwały mające jedynie charakter informacyjny, tj. nie zawierające żadnej regulacji mającej charakter normotwórczy należy uznać za wykraczające poza delegację ustawową i tym samym istotnie naruszające prawo. Informacje o regulujących daną materię obowiązujących przepisach prawa mogą być umieszczane na stronach internetowych, w ulotkach informacyjnych czy też w opracowanych na użytek mieszkańców wyciągach. [...]* Należy również zwrócić uwagę na to, że zawarcie w uchwale wskazanych wyżej „informacji” może wywołać u adresatów tych norm wadliwe przekonanie, że normy te są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy, a nie wynikają z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Taka sytuacja jest nie dopuszczalna w świetle hierarchii źródeł prawa i stanowi nieuprawnione wiecie prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru regulacja § 1 pkt 3 uchwały istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

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

Na marginesie organ nadzoru zaznacza, że I Zastępca Prezydenta Miasta pismem z dnia 8 lipca 2025 r., znak WPZ-II.7363.3.18.2025 – złożył obszerne wyjaśnienia do wszczętego postępowania nadzorczego wskazując m.in. *Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej został nadany Uchwałą Nr X/208/2015 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 9 września 2015 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2015 r. poz. 4713 i od samego początku jego uchwalenia zawierał przepisy § 2 i § 4 ust. 1 pkt. 7 (po aktualnej zmianie pkt 8) które teraz, po około dziesięciu latach jego obowiązywania kwestionuje Nadzór Prawny Wojewody Śląskiego. Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej został zmieniony Uchwałą Nr XXIX/608/2017 Rady Miejskiej w Dąbrowie z dnia 28 czerwca 2017 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z 2017 r. poz. 4019, dotyczącą zmiany przepisów § 2 i § 4 ust. 1, których treść nie została zakwestionowana przez Nadzór Prawny Wojewody Śląskiego, a jest to treść co do zasady identyczna, jak brzmienie § 2 i § 4 ust. 1 po zmianach wprowadzonych Uchwałą Nr XIV/228/2025 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 czerwca 2025 r.*

Odnosząc się do powyższych zarzutów, organ nadzór jedynie wskazuje, że zasadnicze znaczenie dla ww. kwestii ma stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazane w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 grudnia 2018 r., sygn. akt I OSK 4097/18 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), zgodnie z którym (...) *na gruncie postępowania w sprawach nadzoru nad działalnością gminną nie można mówić o „utrwalonej praktyce rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym” w odniesieniu do uchwał, które nie stały się przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego. Jeżeli wojewoda nie podjął rozstrzygnięcia nadzorczego w stosunku do jakiejś uchwały, to jeszcze nie oznacza, że rozstrzygnął o jej legalności w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Fakt ten oznacza jedynie, że wojewoda nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowania nadzorczego w stosunku do danej uchwały (zarządzenia). Przy tym mógł się pomylić w tej kwestii, zaś jego decyzja w tym względzie nie podlega żadnej weryfikacji w trybie przewidzianym przez prawo. Zatem twierdzenie, że określona uchwała jest zgodna z prawem, bo nie została zakwestionowana w postępowaniu nadzorczym przez organ nadzoru jest z gruntu fałszywe, ponieważ brak*

wszczęcia postępowania nadzorczego nie jest równoznaczny z rozstrzygnięciem sprawy legalności konkretnej uchwały organu gminy. Zresztą orzecznictwo sądowe pozwala przytoczyć setki przykładów sytuacji, w których sądy administracyjne stwierdzały nieważność uchwał niezakwestionowanych przez wojewodę w drodze rozstrzygnięcia nadzorczego, ale skutecznie zaskarżonych do sądu administracyjnego przez uprawniony podmiot w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Natomiast w stosunku do pozostałych wyjaśnień wskazanych w omawianym piśmie dotyczące m.in. zamkniętej listy aktów prawnych, na podstawie których działa ww. jednostka; otwartego katalogu zadań PUP poprzez odesłanie do „innych ustaw i przepisów wykonawczych” – organ nadzoru w całości podtrzymuje wyrażone wyżej stanowisko, iż przedmiotowe regulacje istotnie naruszają prawo i powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

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 XIV/228/2025 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 11 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Dąbrowie Górniczej, 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