



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2025 r.

Poz. 4827

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.507.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 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.), dalej jako: *u.s.g.*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 267/XVI/2025 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Rybniku, w części określonej w:

- 1) § 2 załącznika do uchwały, stanowiącego *Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Rybniku*, dalej jako: *statut*, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1530), dalej jako: *ustawa*, w zw. z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm), dalej jako: *Konstytucja RP*.
- 2) § 3 i § 4 statutu, w zakresie sformułowania „*w szczególności*”, wynikającego ze zdania pierwszego obu ww. jednostek redakcyjnych, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP;
- 3) § 5 ust. 2-6 statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 w zw. z art. 11 ust. 3 ustawy;
- 4) § 6 ust. 1 statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 47 ust. 1 *u.s.g.*;
- 5) § 6 ust. 2-6, a także § 8 ust. 2 statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP;
- 6) § 8 ust. 3 statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Miasta Rybnika podjęła uchwałę Nr 267/XVI/2025 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Rybniku. Przedmiotowy statut stanowi załącznik do uchwały.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 lipca 2025 r.

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

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.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 11 ust. 2 ustawy 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 gminy 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.

Należy także wskazać, że Rada nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście całości postanowień uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy.

W pierwszej kolejności, dokonując analizy kwestionowanej uchwały, za istotnie naruszający prawo należy uznać przepis § 2 statutu, w którym wprowadzono otwarty katalog aktów prawnych, na podstawie których działa Powiatowy Urząd Pracy w Rybniku. Rada uczyniła to, posługując się sformułowaniem „w szczególności”, a ponadto – poprzez wprowadzenie w § 2 pkt 8 statutu postanowienia, zgodnie z którym: *Urząd działa również na podstawie innych aktów prawnych regulujących jego funkcjonowanie*.

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 stanowiącego 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 zatem stwierdzić, że Rada nie była uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego 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 stanowiącego 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, CBOSA). Stwierdzić zatem należy, że rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego.

Analogiczny zarzut należy postawić odnośnie do regulacji § 3 i 4 statutu, który, stanowiąc w przedmiocie zadań Urzędu, przewiduje katalogi otwarte zadań z zakresu aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy (§ 3 statutu), a także z zakresu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (§ 4 statutu).

Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości. Określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej to jedno z najistotniejszych postanowień statutu. Dlatego też elementy te powinny być określone w sposób precyzyjny, tak aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała oraz jakie są jej podstawy działania.

Zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza ponadto regulacja § 5 ust. 2-6 statutu, który odnosi się do problematyki gospodarki finansowej Urzędu Pracy:

2. *Podstawę gospodarki finansowej Urzędu stanowi roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki.*
3. *Urząd prowadzi gospodarkę finansową według zasad, określonych w ustawie o finansach publicznych.*
4. *Kontrolę rozliczeń Urzędu z budżetem gminy sprawuje Prezydent Miasta.*
5. *Urząd do realizacji swoich celów z zakresu aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy, może pozyskiwać środki finansowe z innych źródeł, zwłaszcza bezpośrednio z funduszy celowych oraz środków Unii Europejskiej, a także innych źródeł określonych w odrębnych przepisach.*
6. *Urząd jest współfinansowany z budżetu Miasta Rybnika oraz Powiatu Rybnickiego.*

Jednakże w opinii Wojewody, organ stanowiący gminy nie został umocowany do określenia w statucie zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostkę budżetową. Kwestia ta została bowiem uregulowana wyczerpująco w art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym: *Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”.* Z kolei szczegółowe regulacje w zakresie sposobu i trybu sporządzania planów finansowych przez jednostki budżetowe zawiera rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1718).

Dalej, zastrzeżenia organu nadzoru wzbudza postanowienie § 6 ust. 1 statutu, zgodnie z którym: *Całością działalności Urzędu kieruje Dyrektor Urzędu, który jest umocowany w ramach zwykłego zarządu do składania oświadczeń woli oraz dokonywania czynności związanych z funkcjonowaniem Urzędu, mających na celu realizację jego zadań wobec wszystkich władz, organów, instytucji, przedsiębiorstw i banków.* Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez organ wykonawczy gminy. Udzielanie zatem pełnomocnictwa kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych należy do wyłącznej kompetencji wójta i w tym zakresie ze względu na charakter czynności prawnych dokonywanych przez podmioty umocowane – podlega on wyłącznie regulacji rangi ustawowej, a co za tym idzie jakakolwiek ingerencja przez organ stanowiący w tę sferę aktywności narusza kompetencje organu wykonawczego gminy.

Za przekraczający zakres ustawowej delegacji trzeba również uznać przepis § 6 ust. 4 statutu: *Dyrektor Urzędu wykonuje czynności pracodawcy w stosunku do osób zatrudnionych w Urzędzie.* Powyższa regulacja, w ocenie organu nadzoru, również nie stanowi materii statutowej, bowiem odnosi się do sfery prawa pracy, jednocześnie stanowiąc powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Kwestia statusu pracowników gminnych jednostek budżetowych została bowiem w całości uregulowana w ustawie o pracownikach samorządowych.

Z kolei w § 8 ust. 3 statutu Rada postanowiła, że: *Urząd przy wykonywaniu swoich zadań, w szczególności współpracuje z:*

- 1) *organami administracji rządowej;*
- 2) *Śląskim Urzędem Wojewódzkim;*
- 3) *jednostkami samorządu terytorialnego;*
- 4) *Powiatową Radą Rynku Pracy w Rybniku;*
- 5) *innymi powiatowymi urzędami pracy;*
- 6) *innymi organami administracji publicznej;*
- 7) *pracodawcami i ich organizacjami;*

- 8) związkami zawodowymi;
- 9) instytucjami szkoleniowymi;
- 10) instytucjami i organami powołanymi do kontroli;
- 11) organizacjami pozarządowymi i innymi instytucjami;
- 12) podmiotami ekonomii społecznej.

W tym miejscu należy stwierdzić, że problematyka normowania przez Radę sposobu realizacji zadań Urzędu Pracy nie stanowi materii statutowej, a tym samym analizowany przepis statutu, w ocenie organu nadzoru, podjęty został z przekroczeniem delegacji wynikającej z art. 11 ust. 2 ustawy. Wskazać należy również, że problematyka obowiązku współpracy urzędu pracy z określonymi podmiotami stanowi przedmiot odrębnych regulacji ustawowych. Jako przykład wskazać można art. 38 ust. 1 pkt 9 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia (współdziałanie z powiatowymi radami rynku pracy w zakresie rynku pracy oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy), art. 38 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy (współpraca z gminami w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, informacji dotyczących form pomocy określonych w ustawie oraz realizacji wobec długotrwale bezrobotnego działań wynikających z porozumienia o współpracy, o którym mowa w art. 198 oraz w zakresie zatrudnienia socjalnego, o którym mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym) art. 38 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy (współpraca z WUP [wojewódzki urząd pracy], w tym w zakresie świadczenia form pomocy określonych w ustawie), art. 38 ust. 1 pkt 21 ww. ustawy (współpraca z ministrem właściwym do spraw pracy i innymi organami publicznych służb zatrudnienia w zakresie prowadzenia zbiorów danych).

Konkludując, należy stwierdzić, że Rada nakładając na Urząd Pracy obowiązek współpracy przekroczyła zakres delegacji ustawowej oraz dokonała modyfikacji obowiązków ustawowych Urzędu w zakresie współpracy z podmiotami wskazanymi przez ustawodawcę. Działanie Rady w analizowanym zakresie ocenić zatem należy jako naruszające prawo w sposób istotny.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że statut zawiera szereg postanowień niemających charakteru normatywnego, tzn. takich, które nie odnoszą się do praw i obowiązków adresatów norm statutu, a mają jedynie charakter informacyjny. Tym samym nie stanowią one materii statutowej, ale powinny stanowić materię regulaminu organizacyjnego jednostki, który w tym przypadku nadaje jednostce Prezydent Miasta Rybnika. Odnosi się to do regulacji:

- § 6 ust. 2 i 3 statutu, w brzmieniu: *2. Dyrektor kieruje pracami Urzędu przy pomocy Zastępcy Dyrektora Urzędu oraz kierowników komórek organizacyjnych.*

3. *Zastępcę Dyrektora Urzędu powołuje i odwołuje Dyrektor Urzędu.*

- § 6 ust. 5 i 6 statutu, w brzmieniu: *5. Dyrektor Urzędu wydaje zarządzenia, które obowiązują wszystkich pracowników Urzędu oraz osoby przebywające na terenie Urzędu.*

6. *Zastępca Dyrektora Urzędu zastępuje Dyrektora Urzędu w czasie jego nieobecności w Urzędzie*

- § 8 ust. 2 statutu, w brzmieniu: *Zasady wynagradzania pracowników Urzędu określa regulamin wynagradzania zatwierdzany przez Dyrektora Urzędu.*

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 Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 267/XVI/2025 Rady Miasta Rybnika z dnia 26 czerwca 2025 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Rybniku – 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy