



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2025 r.

Poz. 4828

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.509.2025 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.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr PR.0007.78.2025 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Rudzie Śląskiej, w części określonej w:

- 1) § 2 ust. 3 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”;
- 2) § 3 ust. 2 i ust. 4-7 i Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 3) § 4 ust. 1 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”, oraz art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.) w związku z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym;
- 4) § 4 ust. 2, 3 i 4 Statutu, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 5) § 5 ust. 4 i 6 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 6) § 5 ust. 5 Załącznika do uchwały, w zakresie wyrażenia „a także z innych źródeł określonych w ustawie o rachunkowości” wraz z poprzedzającym go przecinkiem, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 7) § 7 ust. 1 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Miasta Ruda Śląska przyjęła uchwałę Nr PR.0007.78.2025 w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Rudzie Śląskiej, zwany dalej „Statutem”, stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepis art. 11 ust. 2 i ustawy oraz art. 92 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

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 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 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 organu stanowiącego 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 § 2 ust. 1 i 2 Statutu Rada Miasta określiła zadania Powiatowego Urzędu Pracy w Rudzie Śląskiej. Z kolei w § 2 ust. 3 Statutu wskazała iż: *Urząd wykonuje inne zadania wynikające z odrębnych przepisów prawa*. Tym samym Rada Miasta wyżej wskazaną regulacją Statutu stworzyła otwarty i nieskonkretyzowany katalog zadań Powiatowego Urzędu Pracy. Odwołała się bowiem do bliżej nieokreślonych przepisów prawa, czyniąc tym samym regulację uchwały 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 wskazane przepisy uchwały są bardzo nieprecyzyjne, 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 jest na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy był obowiązany w statucie jednostki budżetowej (tu: Powiatowego Urzędu Pracy) określić m.in. jej przedmiot działalności (zadania). Odwołanie się zatem przez Radę Miasta ogólnie do *innych zadań wynikających z odrębnych przepisów prawa* – bez powołania się na konkretne akty prawne czy konkretne zadania – 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. 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 Rudzie Śląskiej. 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.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy na jeszcze inne przepisy przedmiotowej uchwały, które należy uznać za nieprawidłowe.

Rozdział 4 Statutu zatytułowany „Zarządzanie i organizacja Urzędu” zawiera regulacje, które wykraczają poza materię statutową. W § 4 Statutu, Rada Miasta wskazała, iż: *Zasady funkcjonowania Urzędu, strukturę organizacyjną i szczegółowe zadania poszczególnych komórek organizacyjnych określa „Regulamin Organizacyjny” ustalony przez Dyrektora Urzędu i zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Ruda Śląska*.

Powyższe należy uznać za sprzeczne z prawem z uwagi na modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, iż: *Organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej*. Wskazać należy, że w mieście na prawach powiatu, jakim jest Miasto Ruda Śląska, zgodnie z art. 92 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym *1. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje: 1) rada miasta; 2) prezydent miasta*.

2. Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie.

Zatem regulamin organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Rudzie Śląskiej będzie nadawany przez Prezydenta Miasta. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, zatwierdzenie regulaminu nie można utożsamiać z jego uchwaleniem (w tym przypadku z jego nadaniem), wobec powyższego regulacja Statutowa w powyższym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Ponadto, jako wykraczającą poza delegację ustawową i jednocześnie naruszającą art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym należy uznać regulację § 3 ust. 2 i ust. 4-7 Statutu. Materia ta powinna zostać uregulowana przez Prezydenta Miasta a nie przez Radę Miasta, w treści regulaminu organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy.

Wskazać również należy, że w § 4 ust. 2, 3 i 4 Statutu Rada Miasta postanowiła, że:

2. Prawa i obowiązki pracowników zatrudnionych w Urzędzie regulują przepisy prawa dotyczące zatrudniania pracowników samorządowych.

3. Kwalifikacje niezbędne do zajmowania stanowisk, zasady zatrudnienia i wynagradzania pracowników Urzędu określają odrębne przepisy.

4. Podział czynności, uprawnień i odpowiedzialności pracowników określają indywidualne zakresy czynności.

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 wiejcie prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy.*

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru regulacja § 4 ust. 2, 3 i 4 Statutu istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Dalej, Rada Miasta w rozdziale 4 Statutu postanowiła:

§ 5. 1. Majątek Urzędu może być wykorzystywany jedynie do celów związanych z działalnością statutową.

2. Podstawą gospodarki finansowej Urzędu jest roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki.

3. Urząd pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu Miasta, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu Miasta.

4. *Urząd prowadzi gospodarkę finansową na zasadach przewidzianych dla jednostek budżetowych określonych w ustawie o finansach publicznych.*

5. *Urząd do realizacji swoich celów może pozyskiwać środki finansowe z funduszy celowych oraz środki Unii Europejskiej, a także z innych źródeł określonych w odrębnych przepisach.*

6. *Urząd prowadzi rachunkowość na zasadach określonych w ustawie o rachunkowości.*

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 Miasta regulacji statutowych w zakresie gospodarki finansowej jednostki budżetowej. Ponadto, regulacje zawarte w § 5 ust. 4 i 6 Statutu nie zawierają żadnych norm prawnych, a jedynie zawierają odesłanie do bliżej nieokreślonych zasad dla jednostek budżetowych, wobec czego powyższe regulacje należy uznać za sprzeczne z prawem, tj. z art. 11 ust. 2 ustawy i art. 7 Konstytucji RP.

Z kolei, określając źródła finansowania działalności Urzędu Rada określiła je w formie katalogu otwartego przyjmując w § 5 ust. 5 Statutu, iż *Urząd do realizacji swoich celów może pozyskiwać środki finansowe z funduszy celowych oraz środki Unii Europejskiej, a także z innych źródeł określonych w odrębnych przepisach*. Użycie przez Radę sformułowań: „*a także z 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 Rudzie Śląskiej. 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 miasto 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). Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Regulacji przepisu § 7 ust. 1 Statutu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się statut, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie – odrębne przepisy. Tym samym Rada Miasta przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed innymi przepisami prawa, w tym ustawami i rozporządzeniami wykonawczymi do ustaw, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 87 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).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr PR.0007.78.2025 Rady Miasta Ruda Śląska z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Rudzie Śląskiej – 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