



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 10 października 2025 r.

Poz. 5764

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.582.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/312/2025 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej, w części określonej w:

1) § 2 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały, dalej jako *Statut*, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP* w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.), dalej jako: *ustawa*,

2) § 4 Statutu wraz z poprzedzającym go tytułem „Rozdział 3. Organizacja i gospodarka finansowa”, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2025 r. Rada Miejska w Bielsku-Białej podjęła uchwałę Nr XV/312/2025 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej, który stanowi załącznik do uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 ustawy. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 września 2025 r.

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

Przepis art. 11 ust. 2 ustawy stanowi, że *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. Rolą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) jednostki.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały, należy wskazać, że Rada Miejska w § 2 Statutu postanowiła, że: *Urząd działa na podstawie obowiązującego prawa, w szczególności w oparciu o przepisy: 1) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia zwanej dalej „Ustawą”; 2) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej*

Polskiej; 3) ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych; 4) ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; 5) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; 6) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 Statutu zawierający wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa Urząd, wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. 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. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku (sygn. akt II OSK 1782/18): *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego 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.*

Stwierdzić należy, że Rada Miejska obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną w § 2 Statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 87 Konstytucji RP.

Nadto, należy wskazać, że powyższy przepis ma charakter nienormatywny, a wyłącznie informacyjny, a w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Również z tych względów przepis ten należy uznać za przekraczający delegację ustawową zawartą w art. 11 ust. 2 ustawy i tym samym istotnie naruszający prawo.

Zdaniem organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać również postanowienia § 4 Statutu, w brzmieniu:

- 1) *Urząd prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych dla jednostek budżetowych, głównie w oparciu o ustawę o finansach publicznych oraz ustawę o rachunkowości (§ 4 ust. 1 Statutu),*
- 2) *Dyrektor Urzędu ponosi odpowiedzialność za zgodną z przepisami gospodarkę środkami finansowymi (§ 4 ust. 3 Statutu),*
- 3) *Podstawą gospodarki finansowej Urzędu jest roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki (§ 4 ust. 5 Statutu),*
- 4) *Gospodarowanie środkami z budżetu gminy – Miasta Bielska-Białej oparte jest o uchwały Rady Miejskiej w Bielsku-Białej oraz zarządzenia Prezydenta Miasta Bielska-Białej (§ 4 ust. 6 Statutu),*
- 5) *Urząd w oparciu o obowiązujące przepisy samodzielnie prowadzi obsługę finansowo-księgową oraz sprawozdawczość realizowanych zadań (§ 4 ust. 7 Statutu).*

Organ nadzoru stwierdza, że powyższe regulacje Statutu nie mieszczą się w zakresie delegacji wynikającej z art. 11 ust. 2 ustawy i stanowią w większości powtórzenie zapisów ustawy o finansach publicznych oraz aktów wykonawczych do tej ustawy. W szczególności wskazać tu należy na art. 10 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej i państwowe fundusze celowe stosują zasady gospodarki finansowej określone w niniejszej ustawie oraz na brzmienie art. 11 ust. 3 ww. ustawy, zgodnie z którym podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”, a także 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), które określa sposób prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych.

Skoro zatem przepisy prawa regulują materię gospodarki finansowej jednostki budżetowej, Rada Miejska nie ma kompetencji do wypowiedzania się w tej sprawie, w tym powtarzania, czy modyfikowania przepisów ustawy, a ww. przepisy Statutu należy ocenić jako podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 11 ust. 2 ustawy.

Przepisami § 4 ust. 2, ust. 4 i ust. 8 Statutu Rada Miejska postanowiła, że: *Urzędem kieruje Dyrektor Urzędu, który reprezentuje jednostkę na zewnątrz i ponosi odpowiedzialność za całokształt działalności przed Prezydentem Miasta Bielska-Białej (ust. 2), Dyrektor Urzędu zarządza powierzonym mieniem (ust. 4), Zasady funkcjonowania Urzędu, strukturę organizacyjną i szczegółowe zadania poszczególnych komórek organizacyjnych określa Regulamin Organizacyjny opracowany przez Dyrektora Urzędu i zatwierdzony przez Prezydenta Miasta Bielska-Białej (ust. 8).* W ocenie organu nadzoru materia uregulowana powyższymi przepisami Statutu nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej określonej przepisem art. 11 ust. 2 ustawy. Powyższe regulacje, zdaniem organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy. Mają one charakter informacyjny i dotyczą kwestii wewnętrznych, zatem nie powinny znajdować się w akcie prawa miejscowego, jakim jest niniejszy Statut. Powyższe regulacje zostały zatem podjęte z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy.

Dodatkowo regulacje § 4 ust. 8 Statutu, należy uznać za sprzeczne z prawem z uwagi na to, że kwestię tę reguluje już art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że *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 Bielsko-Biała, 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 Bielsku-Białej będzie nadawany przez Prezydenta Miasta.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje sprzeczności z określonym przepisem 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. 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).

Wszystkie przywołane powyżej orzeczenia sądów są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA) pod adresem: www.orzeczenia.nsa.gov.pl.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XV/312/2025 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 28 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Bielsku-Białej – 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