



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 listopada 2025 r.

Poz. 6311

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.638.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 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 XXVI/128/2025 Rady Gminy Rudziniec z dnia 30 września 2025 r. w sprawie dokonania zmian w Statucie Ośrodka Pomocy Społecznej w Rudzińcu, w części określonej w:

- 1) § 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 2) § 3 ust. 1 w zakresie wyrazu: „podstawowym” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;
- 3) § 3 ust. 2 i 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- 4) § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej;
- 5) § 4 oraz § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP;
- 6) § 11 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2025 r. Rada Gminy Rudziniec podjęła uchwałę Nr XXVI/128/2025 w sprawie dokonania zmian w Statucie Ośrodka Pomocy Społecznej w Rudzińcu.

Zgodnie z § 1 przedmiotowej uchwały *Zmianie ulega treść załącznika nr 1 do uchwały nr XXVIII/274/05 Rady Gminy Rudziniec z dnia 30 marca 2005 roku w sprawie nadania statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Rudzińcu, zgodnie załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały.*

W § 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: Ośrodek Pomocy Społecznej w Rudzińcu z siedzibą w Pławniowicach, zwany dalej „Ośrodkiem” działa na podstawie obowiązującego prawa:

- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeksu postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1208 z późn. zm.);

- ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1673 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 438 z późn. zm.);
- ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 49 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1335 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1576 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 953 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 917 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 620 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1939 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 146 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1829 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1491 z późn. zm.);
- niniejszego Statutu,
- innych obowiązujących przepisów prawa polskiego.

Powyżej przytoczony przepis uchwały zawierający wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa ośrodek, wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Gminy 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 obowiązowaniu 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 Gminy nie jest 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 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 (sygn. akt II OSK 1782/18, publikowany w CBOSA). Stwierdzić należy, że rada gminy 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 Gminy uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 1 załącznika do uchwały istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 87 ust. 1 i 2 oraz art. 94 Konstytucji RP.

Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nie normatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Z tych względów przepis § 1 załącznika do uchwały należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Zgodnie z § 3 ust. 1 załącznika do uchwały *Podstawowym zadaniem Ośrodka jest zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, w celu umożliwienia im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka*. Powyżej przytoczony przepis w zakresie wyrazu: „Podstawowym” istotnie narusza przepis art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy organ stanowiący miasta był obowiązany do określenia m. in. przedmiotu działania jednostki budżetowej (tu: Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej) a nie do określenia podstawowego przedmiotu działania (działalności) tej jednostki. Z powyższej regulacji Statutu wynika, że Rada Gminy określiła jedynie podstawowy przedmiot działalności Ośrodka, co może prowadzić do wniosku, że oprócz podstawowego przedmiotu działalności jest jeszcze inny zakres działalności, który nie został uregulowany w ww. Statucie.

Zgodnie z § 3 ust. 2 załącznika do uchwały *Ośrodek w swoim działaniu realizuje zadania własne gminy, zadania z zakresu pomocy społecznej, zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz zadania powierzone na podstawie innych ustaw niż ustawa o pomocy społecznej oraz zawartych porozumień i umów*.

W konsekwencji powyższego Rada stworzyła otwarty katalog zadań Ośrodka Pomocy Społecznej, a tym samym umożliwiła realizowanie przez Ośrodek innych zadań nieprzewidzianych w przedmiotowej uchwale. Zawarcie w Statucie powyższego postanowienia powoduje, że podmiot inny niż rada gminy będzie mógł doprecyzować nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania jednostki budżetowej. Jednocześnie jednak ustawodawca wprost zastrzegł, że o przedmiocie działalności gminnej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań, nie wymienionych w statucie, w innym trybie, niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny, tj. art. 2 Konstytucji w związku z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Organ nadzoru podkreśla, że regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Określenie przedmiotu i podstaw działania jednostki budżetowej należy zaliczyć do istotnych postanowień statutu, które powinny zostać uregulowane w sposób precyzyjny – tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała oraz jakie są jej podstawy działania. Kwestionowane postanowienie Statutu nie spełnia powyższych standardów.

Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie do zakwestionowania § 3 ust. 4 załącznika do uchwały, zgodnie z którym Rada postanowiła, iż: *Ośrodek realizuje także zadania z zakresu realizacji programu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi oraz innych uzależnień, zgodnie z upoważnieniem Wójta Gminy Rudziniec*.

Zgodnie z § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, iż: *Przy wykonaniu zadań Ośrodek współdziała z samorządem terytorialnym, ośrodkami pomocy społecznej w całym kraju, powiatowymi centrami pomocy rodzinie, Śląskim Urzędem Wojewódzkim, Wojewodą Śląskim, jednostkami służby zdrowia, sądami, policją, szkołami, organizacjami społecznymi, stowarzyszeniami, kościołami oraz innymi podmiotami*.

Przedmiotowa regulacja stanowi modyfikację art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym *Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi*.

W § 4 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, iż: *Ośrodkiem kieruje i reprezentuje go na zewnątrz Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej (ust. 1). Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec Dyrektora Ośrodka wykonuje Wójt Gminy Rudziniec. (ust. 2).*

Natomiast zgodnie z § 5 ust. 1 załącznika do uchwały *Ośrodek jest pracodawcą dla zatrudnionych w nim pracowników. 2. Zadania i organizację pracy jak również zakres czynności pracowników zatrudnionych w Ośrodku ustala Dyrektor Ośrodka, który jest ich zwierzchnikiem służbowym.*

Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy, jednocześnie stanowiąc modyfikację lub powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Zgodnie z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) przepisy ustawy stosuje się do pracowników samorządowych zatrudnionych w: urzędach gminy, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych. Z kolei zgodnie z art. 7 pkt 1 i 4 ustawy o pracownikach samorządowych czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, wykonują wójt (burmistrz, prezydent miasta) – wobec m. in. kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz kierownik gminnej jednostki organizacyjnej – za inne niż wymienione w pkt 1-3 jednostki. Ponadto z art. 33 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Dodatkowo art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym przewiduje, że kierownik urzędu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy, kierownikiem urzędu jest wójt. Z przytoczonych wyżej regulacji wynika zatem kto jest pracodawcą kierownika jednostki, kto go zatrudnia i wykonuje w stosunku do niego czynności z zakresu prawa pracy oraz kto jest pracodawcą dla pracowników jednostki budżetowej. Tym samym przytoczone regulacje Statutu w tym przedmiocie są zbędne i niezgodne z prawem.

Zgodnie z § 11 załącznika do uchwały *Statut wchodzi w życie w terminie określonym uchwałą Rady Gminy Rudziniec.*

Wskazany przepis może wprowadzać mylne wrażenie, iż w stosunku do Statutu Rada wskaże inny, odrębny termin wejścia w życie. W związku z powyższym przedmiotową regulację należy uznać za wysoce dezinformującą, naruszającą wymóg jasności i określoności prawa, wynikający z art. 2 Konstytucji RP – co stanowi istotne naruszenie prawa. Przepis art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji wymienia się m. in. przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa oraz jawność i jasność prawa. Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Naruszeniem Konstytucji RP jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. 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; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXVI/128/2025 Rady Gminy Rudziniec z dnia 30 września 2025 r. w sprawie dokonania zmian w Statucie Ośrodka Pomocy Społecznej w Rudzińcu – 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