



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 23 grudnia 2025 r.

Poz. 7924

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.730.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 17 grudnia 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 XX/217/2025 Rady Miasta Knurów z dnia 12 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Knurowie, w części określonej w:

- 1) § 2 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”;
- 2) § 4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- 3) § 5 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „podstawowym” zawartego we wstępie do wyliczenia i § 5 ust. 2 pkt 3 w zakresie wyrażenia „w szczególności”, § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, § 6 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „m.in. w szczególności” zawartego we wstępie do wyliczenia oraz § 6 pkt 4 „m.in.”, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 4) § 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej;
- 5) § 9 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 ustawy;
- 6) § 8 ust. 1, 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135);
- 7) § 8 ust. 7 i 9 oraz § 14 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym;
- 8) § 8 ust. 6 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 9) § 10 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 3 ustawy;
- 10) § 12- 17 oraz § 19 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 11) § 20 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 12 listopada 2025 r. Rada Miasta Knurów podjęła uchwałę Nr XX/217/2025 w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Knurowie, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: Statut Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Knurowie.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 2 pkt 2, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 17 listopada 2025 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie statutu ośrodka pomocy społecznej stanowi art. 11 ust. 2 ustawy. Zgodnie z jego treścią *jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności.*

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 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). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwania mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Z kolei zgodnie z art. 7 Konstytucji RP rada gminy zobowiązana jest do działania na podstawie i w granicach prawa. W konsekwencji rada gminy formułując postanowienia uchwały, nie może nimi wykraczać poza zakres ustawowego upoważnienia, ani też działać wbrew temu upoważnieniu. Niezastosowanie się zaś rady gminy do powyższych wymogów traktuje się jako istotne naruszenie prawa.*

Z art. 11 ust. 2 ustawy wynika, że statut jest podstawą działania gminnej jednostki budżetowej, jaką jest ośrodek pomocy społecznej i winien on zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał bowiem niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak należy pamiętać, aby zawsze statut swym zakresem przedmiotowym w całości odpowiadał treści art. 11 ust. 2 ustawy. Rolą rady gminy jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) ośrodka pomocy społecznej.

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 załącznika do uchwały zawierający enumeratywny wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa ośrodek wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Miasta 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.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Miasta 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 r.: 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 Miasta uprawnień do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną § 2 załącznika do uchwały istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy.

Nawet gdyby uznać, że powyższy przepis ma charakter nienormatywny, a wyłącznie informacyjny, to wskazać należy, że w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Z tych względów przepis § 2 załącznika do uchwały należy uznać za istotnie naruszający prawo.

Zgodnie z § 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Nadzór nad działalnością Ośrodka sprawuje Prezydent Miasta Knurów w ramach posiadanych kompetencji. W ocenie oddziału nadzoru ww. przepis istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy i art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.*

W ocenie organu nadzoru, określenie w przedmiotowym statucie organów nadzorujących Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej nie mieści się w zakresie upoważnienia określonego w art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że organy gminy (tu: rada) mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie organizacji urzędów i instytucji gminnych. Przepis ten upoważnia radę do stanowienia w kwestiach organizacji wewnętrznej urzędów i instytucji gminnych, natomiast nie do wyznaczania relacji pomiędzy nimi a organami gminy, w tym również do stanowienia o tym, który organ będzie posiadał kompetencje nadzorcze wobec jednostki organizacyjnej.

Wymaga podkreślenia, iż nadzór nad ośrodkiem pomocy społecznej został już uregulowany w przepisie art. 22 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym: *Do zadań wojewody należy: nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami.* Organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Organ nadzoru sygnalizuje, iż modyfikacja przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Nadto organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 18a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – *Rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.* Zatem organem kontrolnym działalności gminnej jednostki organizacyjnej jest Rada Miasta poprzez komisję rewizyjną.

Wobec powyższego, Rada Miasta działała bez podstawy prawnej do regulowania kwestii nadzoru nad działalnością gminnej jednostki organizacyjnej, co stanowi przekroczenie upoważnienia ustawowego z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Przepis § 5 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazu: „podstawowym” zawartego we wstępie do wyczerpania, § 5 ust. 3 załącznika do uchwały, § 6 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „m.in. w szczególności” oraz § 6 pkt 4 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „m.in.” istotnie naruszają przepis art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 5 ust. 2 załącznika do uchwały: *Podstawowym przedmiotem działalności Ośrodka są zadania: (...).* W § 5 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Ośrodek realizuje zadania wynikające z uchwał Rady Miasta Knurów oraz zarządzeń Prezydenta Miasta.* Natomiast zgodnie z § 6 załącznika do uchwały: *Do zadań Ośrodka m.in. w szczególności należą: (...) 4) z zakresu pozostałej działalności, m. in.:(...).*

Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy organ stanowiący miasta był obowiązany do określenia m.in. przedmiotu działania jednostki budżetowej (tu: Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej) a nie do określenia podstawowego przedmiotu działania (działalności) tej jednostki. Z powyższej regulacji Statutu wynika, że Rada

Miasta 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.

Rady Miasta powinna w sposób precyzyjny określać zadania ośrodka pomocy społecznej – przedmiot działalności, jaką ośrodek będzie realizować. Natomiast określenie przedmiotu działalności ośrodka pomocy społecznej poprzez wskazanie – *zadania wynikające z uchwał Rady Miasta Knurów oraz zarządzeń Prezydenta Miasta oraz „podstawowym zadaniami”, „m.in. w szczególności”* – powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jakie zadania będzie realizował ośrodek pomocy społecznej, jak również prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż rada miasta, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania ww. jednostki budżetowej. Tymczasem, ustawodawca w art. 11 ust. 2 ustawy wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności gminnej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy (tu: miasta) w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań (niewynikających wprost ze statutu jednostki budżetowej), nie wymienionych w statucie, i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Usunięcie zwrotów „w szczególności” oraz „m.in. w szczególności” sprawi, że w § 5 ust. 2 oraz § 6 załącznika do uchwały pozostaną konkretne zadania MOPS.

Organ nadzoru podkreśla, że regulacje zawarte w Statucie jednostki budżetowej powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. 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). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, co zobowiązuje organ stanowiący miasta do formułowania zawartych w uchwale postanowień w sposób jasny, czytelny i przejrzysty. Adresat przepisu aktu prawa miejscowego powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, jakie uprawnienia na mocy tego przepisu mu przysługują, bądź jakie obowiązki zostały na niego nałożone. Wobec powyższego określenie przedmiotu działania jednostki budżetowej należy zaliczyć do istotnych postanowień Statutu, który powinien zostać również uregulowany w sposób precyzyjny – tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka będzie wykonywała. Jednakże, co już wyżej wykazano, kwestionowane unormowanie nie spełnia jednak ww. wymogów.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 7 załącznika do uchwały *W celu realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej Ośrodek współpracuje z organizacjami pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi*.

W ocenie organu nadzoru, omawiana regulacja Statutu stanowi niedozwoloną modyfikację przepisu 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*. Wobec powyższego, przedmiotowy § 7 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Zgodnie z § 8 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Pracą Ośrodka kieruje Dyrektor, którego zatrudnia i zwalnia Prezydent Miasta Knurów*. Natomiast z ust. 3 ww. przepisu wynika, iż *Dyrektor zarządza Ośrodkiem, kieruje jego działalnością i reprezentuje go na zewnątrz, a także sprawuje nadzór nad majątkiem Ośrodka*.

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 określania 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 o samorządzie gminnym, 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 § 8 ust. 6 załącznika do uchwały: *Dyrektor jest przełożonym służbowym wszystkich zatrudnionych w Ośrodku pracowników i wykonuje obowiązki i uprawnienia pracodawcy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy.*

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej postanowienia statutu istotnie naruszają prawo, ponieważ wykraczają poza zakres upoważnienia. Powołanych wyżej regulacji Statutu nie można zaliczyć do materii, która powinna być uregulowana przedmiotowym Statutem. Podkreślenia wymaga, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. 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. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie, że każdy wypadek niewłaściwej realizacji upoważnienia ustawowego tj. jej niewyczerpania lub przekroczenia, powtarzania czy modyfikacji przepisów ustawowych stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podustawowych (zob. m.in. wyroki TK: z dnia 5 listopada 2001 r., U 1/01, OTK 2001, nr 8, poz. 247; z dnia 30 stycznia 2006 r., SK 39/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 7; z dnia 22 lipca 2008 r., K 24/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 110).

W § 8 ust. 7 załącznika do uchwały Rada wskazała, iż: *W celu realizacji zadań statutowych Dyrektor Ośrodka jest uprawniony do podejmowania decyzji w formie zarządzeń, w tym do ustanawiania regulaminów i instrukcji.*

Zgodnie z § 8 ust. 9 załącznika do uchwały Rada postanowiła: *Dyrektor ustala organizację wewnętrzną Ośrodka w formie regulaminu organizacyjnego, który zatwierdzony jest przez Prezydenta Miasta Knurów.*

Zgodnie z § 14 załącznika do uchwały: *Wynagrodzenia pracowników Ośrodka określa Regulamin wprowadzany przez Dyrektora zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego.*

Powyższe regulacje wykraczają poza materię przekazaną do uregulowania w drodze statutu jednostki. Ponadto wskazać należy, że kompetencja wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w stosunku do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych ogranicza się do ich zatrudniania i zwalniania (art. 30 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym) oraz do wykonywania uprawnień zwierzchnika służbowego w stosunku do tychże kierowników (art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych). W ocenie organu nadzoru, wszelkie ograniczenia w wypełnianiu przez dyrektora jednostki uprawnień i obowiązków kierownika tej jednostki winny wynikać z przepisów prawa. Tymczasem, w obowiązującym stanie prawnym brak jest przepisu, który nakazywałby zatwierdzanie przez organ wykonawczy gminy regulaminu organizacyjnego nadawanego przez kierownika danej jednostce organizacyjnej.

W § 10 załącznika do uchwały Rada postanowiła: *Podstawę gospodarki finansowej Ośrodka stanowi roczny plan finansowy dochodów i wydatków, zatwierdzany przez Dyrektora.*

Powyżej przytoczony przepis reguluje ponownie materię określoną 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”*; ponadto rozstrzyga o podmiotach uczestniczących w zatwierdzaniu planu, podczas gdy 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). Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, projekty planów finansowych, zapewniające zgodność kwot dochodów i wydatków z projektem uchwały budżetowej, są zatwierdzane przez kierowników jednostek i przekazywane zarządowi jednostki samorządu terytorialnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, o których mowa w ust. 1, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy (§ 5 ust. 3). Zarządy jednostek samorządu terytorialnego weryfikują otrzymane projekty planów finansowych pod względem ich zgodności z projektem uchwały budżetowej i w przypadku stwierdzenia różnic wprowadzają w nich odpowiednie zmiany, informując o ich dokonaniu kierowników samorządowych jednostek budżetowych, w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu planu finansowego, nie później jednak niż do dnia 27 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy (§ 6 ust. 2). Stosownie zaś do treści § 8 ust. 5 rozporządzenia, kierownicy samorządowych jednostek budżetowych w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, przyjętych w uchwale budżetowej, sporządzają plany finansowe swoich jednostek przez dostosowanie projektów planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych, o których mowa w § 7.

W przepisie § 12 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Ośrodek uzyskuje dochody z tytułu odpłatności za świadczenie usług wobec klientów oraz z innych tytułów określonych przepisami prawa.* Zgodnie z § 13 załącznika do uchwały Rada stwierdziła, iż: *Pobrane dochody Ośrodek odprowadza na rachunek dochodów budżetu Gminy Knurów.* W § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, iż: *Dyrektor zarządza powierzonym majątkiem zgodnie z zasadą prawidłowej gospodarki przy uwzględnieniu wymogów rzetelności oraz należytego zabezpieczenia mienia. 2. Ośrodek zobowiązany jest do gospodarowania mieniem z należytą starannością, a w szczególności właściwego jego wykorzystania, prowadzenia właściwej ewidencji, przeprowadzania okresowych inwentaryzacji, dokonywania okresowych odpisów umorzeniowych i przeszacowań mienia oraz zapobiegania dekapitalizacji. 3. Do składania w imieniu Ośrodka oświadczeń w zakresie jego praw i obowiązków finansowych i innych zobowiązań majątkowych Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Knurowie działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Knurów, a w czasie nieobecności Dyrektora Ośrodka, osoba przez niego upoważniona.* Natomiast w § 16 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Ośrodek posiada odrębny rachunek bankowy. Ośrodek prowadzi własną księgowość w oparciu o zakładowy plan kont.* (ust. 2) W § 17 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Statut Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Knurowie nadaje Rada Miasta Knurów w formie uchwały.* Zaś w § 19 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: *Reorganizacja lub likwidacja Ośrodka następuje z mocy stosownej Uchwały Rady Miasta Knurów.*

Powyżej omawiane regulacje Statutu nie mają charakteru prawotwórczego (nie określają żadnych spraw, które zostały przekazane organowi stanowiącemu do uregulowania w zakresie Statutu instytucji kultury), a wyłącznie informacyjny. Dodatkowo wskazać należy, że żaden z przepisów ustawy o finansach nie upoważnia Rady do przyjęcia ww. regulacji dotyczących zasad prowadzenia rachunkowości, które wynikają z powszechnie obowiązującego prawa (ustawa o finansach publicznych, ustawa o rachunkowości). Jak bowiem wyżej wskazano delegacja ustawowa do przyjęcia statutu ośrodka kultury jest zamknięta, co oznacza, że Rada nie może przyjmować regulacji w niej niewskazanych. A zatem uznać należy je za sprzeczne z art. 11 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z § 20 załącznika do uchwały: *Statut wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.*

Powyżej przytoczony przepis stanowi powielenie § 4 przedmiotowej uchwały. 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).

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

Omawiane 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 w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i 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 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 XX/217/2025 Rady Miasta Knurów z dnia 12 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Knurowie – 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 rozstrzygnięciem nadzorczym, 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**