



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 19 marca 2025 r.

Poz. 1888

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.159.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 13 marca 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 X/158/2025 Rady Miasta Gliwice z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Gliwicach, w części określonej w:

- 1) § 1 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”;
- 2) § 4 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „w szczególności”, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP w zw. 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”;
- 3) § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 4) § 6 załącznika do uchwały wraz z poprzedzającym go tytułem rozdziału 4, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP;
- 5) § 8 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 87 Konstytucji RP;
- 6) § 9 załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 6 lutego 2025 r. Rada Miasta Gliwice podjęła uchwałę Nr X/158/2025 z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Gliwicach. Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Gliwicach stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako: „Statut”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 11 lutego 2025 r.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż przedmiotowa uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Rolą rady jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący zakres działalności (zadań) Powiatowego Urzędu Pracy.

Rada Miasta Gliwice w § 1 Statutu, wskazała katalog aktów prawnych stanowiących podstawę działalności PUP w Gliwicach.

W kontekście powyższych postanowień Statutu 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.

Przepisu § 1 Statutu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu stanowionego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może stanowić podstawy prawnej obowiązywania ustaw i rozporządzeń. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. W przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie takiego aktu, jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. – sygn. akt IV SA/Wr 81/12). Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów prawnych, należy uznać, że Rada normując ww. materię w Statucie istotnie naruszyła prawo, to jest art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 87 Konstytucji RP.

Powyższa argumentacja znajduje zastosowanie również do stwierdzenia nieważności § 8 Statutu, zgodnie z którym *W sprawach nieuregulowanych niniejszym statutem mają zastosowanie odpowiednie przepisy prawa.*

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się statut, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie - powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym Rada Miasta przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami wykonawczymi do ustaw, co stanowi istotne naruszenie przepisu art. 87 Konstytucji RP.

W § 4 Statutu Rada Miasta postanowiła, że *do zadań Urzędu należy w szczególności (...)*. Tym samym, Rada poprzez użycie sformułowania „w szczególności” ustaliła otwarty katalog zadań realizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy.

Jednocześnie w § 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła: *1. Urząd prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych dla jednostek budżetowych. 2. Podstawą gospodarki finansowej Urzędu jest roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki. 3. Urząd prowadzi rachunkowość i sprawozdawczość zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi jednostek budżetowych. 4. Urząd realizuje swoje zadania, tj. promocję zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizację bezrobotnych, ze środków: 1) finansowych przekazywanych z budżetu Miasta Gliwice; 2) krajowych funduszy celowych, tj. Funduszu Pracy i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych; 3) Europejskiego Funduszu Społecznego; 4) z innych źródeł, określonych w odrębnych przepisach. 5. Na podstawie zawartego przez Prezydenta Miasta Gliwice i Starostę Gliwickiego porozumienia w sprawie współfinansowania działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Gliwicach Powiat Gliwicki przekazuje dotację celową na rachunek bankowy Miasta Gliwice.*

Organ nadzoru stwierdza, że powyżej przytoczone regulacje nie zawierają żadnych treści normatywnych. Przytoczonymi powyżej sformułowaniami Rada nie wprowadziła żadnych norm prawa. Zauważyć należy, 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 gminy regulacji statutowych w zakresie gospodarki finansowej jednostki budżetowej. W ocenie organu nadzoru przepis ten jest sprzeczny z art. 7 Konstytucji RP, gdyż zawiera treści nienormatywne, mające charakter wyłącznie informacyjny.

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 stanowi jednocześnie naruszenie zawartych w Konstytucji przepisów, które określają tryb i warunki wydawania aktów podstawowych (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 § 5 ust. 1 Statutu postanowiono, iż: *Urzędem kieruje dyrektor wyłoniony w drodze konkursu, którego powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Gliwice w porozumieniu ze Starostą Gliwickim.*

Organ nadzoru wskazuje, że analizowany przepis nie może stanowić materii statutowej. Unormowania dotyczące trybu powołania dyrektora powiatowego urzędu pracy stanowią bowiem przedmiot szczegółowych regulacji ustawowych. Tym samym działanie Rady uznać należy za naruszające przepis art. 11 ust. 2 ustawy w sposób istotny.

Zgodnie z § 9 Statutu: *Statut wchodzi w życie w terminie określonym uchwałą Rady Miasta Gliwice.*

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 X/158/2025 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Gliwicach – 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