

Wojciech Kozłowski
Łódzki Urząd Wojewódzki
W Katowicach

URZĄD MIEJSKI w SOSNOWCU
BIURO RADY MIEJSKIEJ

Katowice, 23 lipca 2025 r.

wpłynęło 24.07.2025

L.dz. Zł.

Podpis

NPII.4131.1.440.2025

Rada Miejska w Sosnowcu

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 253/XV/2025 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie nadania Statutu dla Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu, w całości, jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), dalej jako *ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych* oraz 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*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2025 r. Rada Miejska w Sosnowcu podjęła uchwałę Nr 253/XV/2025 w sprawie nadania Statutu dla Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu 29 maja 2025 r. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 11 ust. 2 ustawy i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. Uchwała podjęta w sprawie statutu jednostki budżetowej jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z jego treścią *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu*.

Określając granice upoważnienia do uchwalenia statutu, ustawodawca jednocześnie sprecyzował w art. 11 ust. 2 ustawy, minimalny zakres przedmiotowy materii statutowej. Przepis ten oprócz wskazania nazwy i siedziby jednostki budżetowej przewiduje konieczność określenia statucie przedmiotu działalności jednostki. Przepis ten jest normą o charakterze *iuris cogentis*, tym samym organ jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany uwzględnić przynajmniej wszystkie wskazane w ustawie elementy, kształtujące treść statutu. Tylko bowiem zawarcie wszystkich elementów obligatoryjnych w postanowieniach statutu będzie gwarancją prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej do jego nadania. Postanowienia statutu regulujące podstawę funkcjonowania jednostek winny być precyzyjne i czytelne dla przeciętnego odbiorcy. Rolą Rady Powiatu jest bowiem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) powiatowej jednostki organizacyjnej.

Odnosząc się do charakteru uchwały w przedmiocie nadania statutu omawianej jednostce budżetowej należy podkreślić, iż jest on zależny od tego czy statut zawiera przepisy generalne i abstrakcyjne. Wymaga podkreślenia, iż Statut, stanowiący załącznik Nr 1 do kwestionowanej uchwały, w przepisie § 2 stanowi, że: *Powiatowy Urząd Pracy w Sosnowcu wykonuje zadania samorządu powiatu w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia, rynku pracy,*

rehabilitacji zawodowej oraz zatrudniania osób niepełnosprawnych określone w obowiązujących przepisach prawa, w szczególności w:

ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym,
ustawie z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i publicznych służbach zatrudnienia,
ustawie z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,
innych ustaw oraz przepisów wykonawczych dot. zadań realizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż właściwa nazwa drugiego spośród wskazanych aktów brzmi: ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620 ze zm.). Rozdział 4 tej ustawy zatytułowany: *Zadania w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy realizowane w powiecie, w tym funkcjonowanie PUP* wśród zadań ww. jednostki wymienia między innymi:

14) wydawanie decyzji o:

- a) przyznaniu statusu bezrobotnego,
- b) odmowie przyznania statusu bezrobotnego oraz utracie statusu bezrobotnego,
- c) odmowie przyznania statusu poszukującego pracy oraz utracie statusu poszukującego pracy,
- d) przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, stypendium i innych finansowanych z Funduszu Pracy świadczeń niewynikających z zawartych umów,
- e) obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, stypendium oraz innych nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy,
- f) odroczeniu terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu części albo całości nienależnie pobranego świadczenia udzielonego z Funduszu Pracy, albo należności z tytułu zwrotu środków przyznanych na finansowanie form pomocy, albo odmowie odroczenia terminu spłaty, rozłożenia na raty lub umorzenia;

Cytowany fragment ustawy dowodzi, iż zadania tej jednostki wykraczają zatem poza strukturę wewnętrzną Powiatu i oddziałują na podmioty wobec Powiatu zewnętrzne. Biorąc powyższe pod uwagę, uchwała w przedmiocie statutu jednostki budżetowej - Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu winna mieć charakter aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała zawiera normy o charakterze generalnym (nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), bowiem postanowienia statutu regulują realizację zadań jednostki wobec podmiotów pozostających poza jej strukturą wewnętrzną (generalność), realizowanych w sposób ciągły – aż do ewentualnej likwidacji jednostki (abstrakcyjność). Adresatem uchwały jest zatem, oprócz osób zatrudnionych w tej jednostce, również społeczność lokalna, która korzysta z usług tej jednostki. Realizowane przez jednostkę zadania mają charakter zewnętrzny, wykraczający poza strukturę wewnętrzną Powiatu. Jest to zatem akt o charakterze prawa miejscowego, a nie akt wewnętrzny.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych *akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*. Dodatkowo, jak wynika z treści art. 13 pkt 2 ww. ustawy, *w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy*.

Z powyższego wynika, że podjęta uchwała w przedmiocie Statutu ww. jednostki budżetowej, jako akt prawa miejscowego, powinna zostać ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wejść w życie z zachowaniem minimum 14-dniowego *vacatio legis*. Niespełnienie wymogów publikacji aktu prawa miejscowego, wynikających z przepisu art. 4 ust. 1 oraz art. 13

pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych stanowi naruszenie prawa i powoduje, że uchwała nie nabywa mocy prawnej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, *warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie*. Konstytucja RP wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych w przepisie art. 2 ust. 1 stanowi zaś, że *ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Skoro uchwała w przedmiocie statutu jednostki budżetowej o powyżej opisanym zakresie działania jest aktem prawa miejscowego, to podlega ona publikacji w dzienniku urzędowym. Nadto określenie przedmiotu działalności takiej jednostki budżetowej, musi obowiązkowo nastąpić w wyżej opisanym trybie, właściwym dla aktów prawa miejscowego.

Tymczasem, § 4 analizowanego aktu wskazuje, iż *uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia*. Powyższa regulacja uchwały oznacza, iż Rada Miejska zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do aktów kierownictwa wewnętrznego – co stanowi istotne naruszenie prawa, to jest art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i przesądza o nieważności aktu w całości.

Wykazane uchybienie ma charakter istotny. Prawidłowa pod względem prawnym uchwała musi spełniać niezbędne wymagania zarówno w aspekcie materialnym, jak również i formalnym. Z powyższego wynika, że treść uchwały musi być zgodna z przepisami prawa, a ponadto tryb jej podjęcia musi odpowiadać określonym procedurom. W ramach katalogu formalnych warunków podjęcia ważnej uchwały wyróżnić można także prawidłowe określenie jej wejścia w życie i obowiązek publikacji w dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 238/09, publ. CBOSA).

Jednocześnie należy nadmienić, iż organ jednostki samorządu terytorialnego posiadający kompetencję do wydania określonego aktu, może go także uchylić w takim samym trybie, w jakim nastąpiło podjęcie pierwotnego aktu. Charakter prawny aktu uchylającego jest przy tym obowiązkowo taki sam, jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny – w przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Uwzględniając powyższe organ nadzoru mógłby unieważnić uchwałę w części (§ 1 uchwały i słowa *nadania*, zawartego w tytule aktu) – pozostawiając w obrocie prawnym wyłącznie regulacje skutkujące uchynieniem poprzednio obowiązującej uchwały, normującej tę materię (Nr 617/XXXVI/2013 z dnia 21 marca 2013 roku). Takie działanie prowadziłoby jednakże do wypaczenia intencji uchwałodawcy i powodowało pozostawienie w obrocie samorządowej jednostki budżetowej (Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu) pozbawionej jakichkolwiek regulacji statutowych. Taki stan rzeczy byłby nie do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym.

Przechodząc do oceny merytorycznych postanowień uchwały należy zauważyć, iż cytowany wcześniej § 2 Statutu posługuje się we wprowadzeniu do wyliczenia zwrotem: *w szczególności*, a końcowo odsyła do *innych ustaw oraz przepisów wykonawczych dot. zadań realizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy*. Rozwiązanie zastosowane w tym przepisie polega na przykładowym jedynie wyliczeniu aktów ustawowych, w których zamieszczone są zadania, przypisane tej jednostce, przy jednoczesnym odwołaniu się do bliżej nieokreślonych *ustaw i przepisów wykonawczych*. Tym samym należy uznać, że Rada Miejska, określając zakres działania Urzędu stworzyła otwarty i nieskonkretyzowany katalog zadań tej jednostki, czyniąc tym samym regulacje Statutu w tym zakresie zupełnie nieczytelnymi dla przeciętnego adresata norm prawnych uchwały. Nie sposób jednoznacznie ustalić zakresu przedmiotowego działalności ww. jednostki, przyznanego kwestionowaną uchwałą. W ocenie organu nadzoru wskazany przepis Statutu jest nieprecyzyjny, 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 miasta na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy był

obowiązany w statucie jednostki budżetowej (tu: Powiatowy Urząd Pracy) określić m.in. jej przedmiot działalności (zdania). Odwołanie się zatem przez Radę Miejską ogólnie do *innych ustaw i przepisów wykonawczych* – bez powołania się na konkretne akty prawne – 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). Z normatywnego charakteru badanej uchwały wynika zatem konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową; regulacje w niej zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste.

W ocenie organu nadzoru kwestionowana uchwała nie spełnia ww. wymogów, co również należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego.

Ponadto w *Postanowieniach końcowych* Statutu zamieszczono § 5 ust. 1, stanowiący, iż: *W sprawach nieuregulowanych statutem zastosowanie mają właściwe przepisy prawa*. W świetle art. 87 i art. 94 Konstytucji RP, ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawa miejscowego, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Powyższe powoduje, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa, obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Kwestionowanego postanowienia Statutu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12, CBOSA).

Dalej, biorąc pod uwagę zakres spraw, podlegających unormowaniu w uchwale, stwierdzić należy, iż regulacje Rozdziału III Statutu, zatytułowanego *Zarządzanie i Organizacja* normują kwestie, które nie należą do materii statutowej. Odnoszą się one do sfery prawa pracy i jednocześnie stanowią powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Przekroczenie upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 11 ust. 2 ustawy, należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Wadliwe postanowienia zawarto we wszystkich regulacjach Rozdziału 3, który stanowi, iż:

2. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Sosnowca.
3. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu dokonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do wszystkich pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu.
4. Dyrektor kieruje działalnością Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu przy pomocy Zastępcy Dyrektora i kierowników komórek organizacyjnych.
5. Szczegółową organizację i zasady działania Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu określa Regulamin Organizacyjny ustalany przez Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu i zatwierdzany przez Prezydenta Miasta Sosnowca.

Oceny tych postanowień należy dokonać z uwzględnieniem ustawy o pracownikach samorządowych oraz ustaw o samorządzie powiatowym i ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do art. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, przepisy ustawy stosuje się m.in. do pracowników samorządowych zatrudnionych w powiatowych jednostkach organizacyjnych. Z kolei art. 7 pkt 3 tego przepisu wymienia podmioty wykonujące czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za powiatowe jednostki organizacyjne. Wskazana norma przewiduje, że czynności te (z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3), wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2 tego przepisu, wykonuje starosta. Natomiast stosownie do art. 7 ust. 4 tej ustawy czynności te - za inne, niż wymienione w pkt 1-3 jednostki - wykonuje kierownik jednostki organizacyjnej. Dodatkowo art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym przewiduje, że starosta jest zwierzchnikiem służbowym kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. Z kolei art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym stanowi, że *Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje (...) prezydent miasta*. Zagadnienie powoływania i odwoływania dyrektora PUP oraz jego zastępców normuje art. 19 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, obowiązującej w dacie podjęcia kwestionowanej uchwały.

Zatem przepisy ustawowe regulują, kto jest pracodawcą pracowników jednostki budżetowej - w tym również jej dyrektora, kto zatrudnia dyrektora jednostki oraz kto wykonuje w stosunku do niego - jak i pozostałych pracowników czynności z zakresu prawa pracy. Regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto Rada Miejska, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące (mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy), stanowią istotne naruszenie prawa. Tym samym postanowienia § 3 ust. 2 i 3 Statutu uznać należy za zbędne, jako powielające przywołane powyżej obowiązujące postanowienia ustawowe.

Odnosnie do ust. 5 omawianej regulacji statutowej należy wskazać, iż zdaniem organu nadzoru brak jest upoważnienia ustawowego do działania Prezydenta Miasta w zakresie zatwierdzania regulaminu organizacyjnego ww. jednostki. Kompetencja organu wykonawczego gminy ogranicza się do zatrudniania i zwalniania kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (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). Podobne zastrzeżenie należy odnieść do starosty (art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych). Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy stanowią inaczej. Reasumując, powołany przepis Statutu w zakresie sformułowania: *i zatwierdzany przez Prezydenta Miasta Sosnowca* wykracza poza kompetencje Rady, co oznacza, iż przyjęty został z naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i art. 7 Konstytucji RP.

Niezasadne jest także powielanie regulacji ustawowych, dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej jednostki. Postanowienie zawarte w § 4 ust. 2 Statutu, w myśl którego: *Podstawą gospodarki finansowej Urzędu jest plan dochodów i wydatków zwany „Planem finansowym jednostki budżetowej”*, powiela 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”*.

Wypada także wskazać, że zdaniem organu nadzoru § 4 ust. 4 Statutu - w zakresie wyrazów: oraz pozyskuje środki finansowe z innych źródeł określonych w odrębnych przepisach - istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Użycie przez Radę ww. sformułowania powoduje niejasność i nieprecyzyjność Statutu oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale źródła pozyskiwania środków finansowych przez tę jednostkę. Wada ta stanowi naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa, gdyż inny organ (podmiot) niż Rada Miejska, 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 miasta 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). W ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja nie spełnia wymogów wynikających z normatywnego charakteru uchwały, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa w obecnym brzmieniu, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, wszystkich źródeł pozyskiwania środków finansowych przez omawianą jednostkę.

Odnośnie § 4 ust. 3 Statutu należy zauważyć, iż art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U z.2023 r. poz. 120 ze zm.) stanowi, iż przepisy tej ustawy *stosuje się, (...) m. in. do mających siedzibę lub miejsce sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej gminnych jednostek budżetowych*. Wynika to także wprost z brzmienia art. 40 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że: *Jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie*. Również ta regulacja statutu jest zatem zbędna.

Z kolei postanowienie § 4 ust. 1 i § 5 ust. 1 Statutu 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 IGSK 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 wieciece prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy. W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru również te regulacje naruszają art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP.*

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, 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 daty jego podjęcia (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; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr 253/XV/2025 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie nadania Statutu dla Powiatowego Urzędu Pracy w Sosnowcu - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **30 lipca 2025 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca
Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego
Iwona Andruszkiewicz