



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.229.2026

Katowice, dnia 2 kwietnia 2026 r.

Rada Gminy Buczkowice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XXI/129/26 Rady Gminy Buczkowice z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie nadania Statutu Centrum Usług Wspólnych w Buczkowicach, w części określonej w:

- 1) § 1 Statutu, stanowiącego Załącznik do ww. uchwały, dalej jako „Statut”, w zakresie wyrazów „działającą w szczególności na podstawie: 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; 2) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; 3) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości; 4) niniejszego statutu”, jako sprzecznej art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 z późn. zm.), dalej jako: *Ustawa* w związku z art. 2 i art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej jako: *Konstytucja RP*,
- 2) § 4 ust. 2 Statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym,
- 3) § 5 Statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. art. 7 Konstytucji RP,
- 4) § 6 Statutu, jako sprzecznej art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 7 Konstytucji RP,
- 5) § 7 Statutu, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. art. 7 Konstytucji RP .

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 lutego 2026 r. Rady Gminy Buczkowice przyjęła uchwałę Nr XXI/129/26 w sprawie nadania Statutu Centrum Usług Wspólnych w Buczkowicach. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 marca 2026 r.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 7 ust. 1 pkt 8, art. 10a pkt 1, art. 10b ust. 2 pkt 2, art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h oraz pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Rada Gminy Buczkowice na mocy § 1 uchwały nadała Statut Centrum Usług Wspólnych w Buczkowicach, który stanowi załącznik do uchwały.

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) Centrum Usług Wspólnych.

W § 1 Statutu określono, że *Centrum Usług Wspólnych w Buczkowicach*, zwane dalej *Centrum*, jest jednostką organizacyjną Gminy Buczkowice, działającą w szczególności na podstawie: 1) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym; 2) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; 3) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości; 4) niniejszego statutu. W ocenie organu nadzoru przepis ten w części narusza hierarchię aktów prawnych, a tym samym istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 2 i art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

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 Gminy nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Stwierdzić należy, że organ stanowiący gminy obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując ww. materię w statucie istotnie naruszyła prawo, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7, art. 87 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP.

W tym miejscu trzeba zaznaczyć, że w państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa – art. 7 Konstytucji RP. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały: odpowiednio w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

Organ nadzoru zwraca uwagę na treść art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że *Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności:*

- 1) *jednostki obsługujące;*
- 2) *jednostki obsługiwane;*
- 3) *zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.*

Ustawodawca w art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przesądził zatem, że określenie jednostek obsługujących powinno zostać ustanowione w uchwale w sprawie wspólnej obsługi, tym samym nie powinno ono stanowić materii statutowej. Z tego powodu wskazanie przez Radę w § 4 ust. 2 Statutu konkretnych jednostek, dla których Centrum Usług Wspólnych w Buczkowicach stanowić będzie jednostkę obsługującą należy uznać za podjęty z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać również postanowienia § 5 Statutu, w brzmieniu: *Centrum prowadzi działalność na podstawie rocznego planu finansowego z podziałem na jednostki obsługiwane na zasadach przewidzianych w ustawie o finansach publicznych.* Organ nadzoru stwierdza, że powyższe regulacje Statutu nie mieszczą się w zakresie delegacji wynikającej z art. 11 ust. 2 ustawy. Zauważyć należy, że regulacje dotyczące prowadzenia

gospodarki finansowej jednostki budżetowej wynikają wprost z przepisów ustawy o finansach publicznych oraz aktów 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. 11 ust. 2 ustawy w zw. art. 7 Konstytucji RP, gdyż zawiera treści nienormatywne, mające charakter wyłącznie informacyjny. Należy wskazać w tym miejscu 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, to Rada Gminy Buczkowice nie ma kompetencji do wypowiedzania się w tej sprawie bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, tym samym ww. przepis Statutu należy ocenić jako podjęty z przekroczeniem delegacji ustawowej z art. 11 ust. 2 ustawy.

Przepisami § 6 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 Statutu Rada Gminy postanowiła, że: *Działalnością Centrum kieruje Kierownik zatrudniany i zwalniany przez Wójta Gminy Buczkowice* (ust. 1). *Kierownik Centrum zarządza nim i reprezentuje na zewnątrz* (ust. 2). *W zakresie zarządu mieniem Kierownik działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Wójta Gminy Buczkowice* (ust. 3). W ocenie organu nadzoru wskazana 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 przedmiotowej uchwale. Wskazać trzeba, że 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 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. 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. W ocenie organu nadzoru przytoczone regulacje Statutu w tym przedmiocie są zbędne.

Analogicznie, Rada Gminy nie jest również upoważniona do ustalania zakresu obowiązków Kierownika Centrum (§ 6 ust. 4 Statutu), gdyż z powszechnie obowiązujących przepisów prawa wynika, że wyłącznie Wójt wykonuje czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do ww. osoby, tj. również ustala zakres obowiązków kierownika jednostki organizacyjnej gminy.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 6 Statutu zostały podjęte z przekroczeniem upoważnienia ustawowego oraz nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy. Powyższe uchybienie należy zakwalifikować jako istotne naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych i art. 7 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru regulacja § 7 Statutu również nie należy do materii statutowej określonej przepisem art. 11 ust. 2 ustawy. Przepis Statutu określający wzór pieczęci używanej przez

Centrum Usług Wspólnych posiada wyłącznie walor informacyjny, a więc umieszczenie go w statucie należy potraktować jako sprzeczne z prawem. Jak już wyżej wskazano statut jednostki budżetowej powinien bowiem zawierać wyłącznie przepisy o charakterze normatywnym, a nie informować o innych sprawach.

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).

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

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, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXI/129/26 Rady Gminy Buczkowice z dnia 25 lutego 2026 r. w sprawie nadania Statutu Centrum Usług Wspólnych w Buczkowicach - 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, 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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora

Wydziału Nadzoru Prawnego