



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 lipca 2025 r.

Poz. 4699

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.491.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/097/2025 Rady Powiatu Mikołowskiego z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Mikołowie, w części określonej w:

1) § 2 ust. 4, 5 i 6 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej 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”, oraz 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”;

2) § 5 Załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: „oraz inne zadania przewidziane w odrębnych przepisach prawa”, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy oraz art. 2 i art. 7 Konstytucji RP;

3) § 7 ust. 1 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy art. 7 Konstytucji RP;

4) § 7 ust. 2 lit. d Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy oraz art. 2 Konstytucji RP;

5) § 8 ust. 4 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP;

6) § 8 ust. 9 i 10 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP;

7) § 8 ust. 5-8 i 11 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy i art. 7 Konstytucji RP oraz art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Powiatu Mikołowskiego przyjęła uchwałę Nr XV/097/2025 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Mikołowie. Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Mikołowie, zwany dalej „Statutem”, stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 czerwca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w tej części z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy, jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Z powyższego przepisu ustawy wynika, że statut

jest podstawą działania powiatowej jednostki budżetowej i winien zawierać wszystkie elementy wymienione w tym przepisie. Ustawodawca wskazał niezbędne minimum, które bezwzględnie musi się znaleźć w statucie jednostki budżetowej, o czym świadczy użyte w tym przepisie sformułowanie „w szczególności.” Użycie tego zwrotu rozumieć należy w ten sposób, że ww. elementy mają charakter obligatoryjny i muszą zostać zamieszczone w statucie. Oznacza to, że możliwe jest określenie w statucie również innych, niewymienionych w tym przepisie zagadnień, jednak przede wszystkim statut swym zakresem przedmiotowym w całości powinien odpowiadać treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Rolą rady powiatu jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) jednostki.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności, z której wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. 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 przekroczone przyznane kompetencje albo w całości.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały, wskazać należy, że część jej postanowień została podjęta z naruszeniem prawa.

W § 2 statutu wskazano, iż: *Urząd jest jednostką organizacyjną Powiatu, powołaną do wykonywania zadań publicznych samorządu powiatowego wynikających z:*

1. *Ustawy z dnia 20.03.2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, zwanej dalej Ustawą /Dz. U. 2025 poz. 620/;*
2. *Ustawy z dnia 20.03.2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej /Dz. U. 2025 poz. 621/;*
3. *Ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych /t.j. Dz. U. 2024 poz. 44 z późn. zm./;*
4. *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym /Dz. U. 2024 poz. 107/;*
5. *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych /t.j. Dz. U. 2024 poz. 1530 z późn. zm./;*
6. *Innych obowiązujących aktów prawnych.*

Z kolei w rozdziale 2 Statutu zatytułowanym: *Zakres zadań realizowanych przez Urząd*, Rada Powiatu w § 5 Statutu wskazała iż: *Urząd może realizować inne zadania z zakresu aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy, w tym zadania administracji rządowej, powiatu oraz inne zadania przewidziane w odrębnych przepisach prawa.*

Rada Powiatu przewidując w ww. regulacji Statutu, że: *Urząd jest jednostką organizacyjną Powiatu, powołaną do wykonywania zadań publicznych samorządu powiatowego wynikających z innych obowiązujących aktów prawnych* oraz przewidując, że *urząd może realizować inne zadania przewidziane w odrębnych przepisach prawa* – stworzyła otwarty i nieskonkretyzowany katalog zadań PUP. Odwołała się bowiem do bliżej nieokreślonych przepisów rangi ustawowej i aktów wykonawczych, czyniąc tym samym regulacje uchwały w tym zakresie zupełnie nieczytelne dla przeciętnego adresata norm prawnych uchwały. Analizując zakres przedmiotowy działalności ww. jednostki (zadania) przyznany kwestionowaną uchwałą nie sposób jednoznacznie ustalić, na jakich zasadach będzie wykonywała swe zadania. W ocenie organu nadzoru wskazane przepisy uchwały są bardzo nieprecyzyjne, 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 powiatu 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 Powiatu ogólnie do *innych obowiązujących aktów prawnych* oraz *innych zadań przewidzianych w odrębnych przepisach prawa* – bez powołania się na konkretne akty prawne czy konkretne zadania – 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). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową, a regulacje w nim zawarte powinny być jasne, czytelne i przejrzyste. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić ww. zadań (zakresu działania) Powiatowego Urzędu Pracy w Mikołowie. Jak już wyżej szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja uchwały nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące jej wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Ponadto, zaznaczyć należy, iż wskazane w § 2 ust. 4 i 5 Statutu ustawy o samorządzie powiatowym oraz o finansach publicznych nie nakładają na urząd pracy żadnych zadań. A zatem brak było podstaw do ich przywołania wśród ustaw określających zadania PUP. Takie działanie niewątpliwie uznać należy za wypełniające przesłanki istotnego naruszenie prawa, w tym przypadku art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy.

Niezależnie od powyższego, wskazać należy na jeszcze inne przepisy przedmiotowej uchwały, które należy uznać za nieprawidłowe. Rada Powiatu w rozdziale 3 Statutu postanowiła:

§ 7. 1. Urząd prowadzi gospodarkę finansową, w tym rachunkowość i sprawozdawczość na zasadach określonych dla jednostek budżetowych.

2. Urząd realizuje zadania określone Ustawami ze środków finansowych:

a. pochodzących z budżetu Powiatu Mikołowskiego;

b. krajowych funduszy celowych, tj. Funduszu Pracy (FP) i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON);

c. Europejskiego Funduszu Społecznego;

d. z innych źródeł, określonych w odrębnych przepisach.

Organ nadzoru stwierdza, 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 Powiatu regulacji statutowych w zakresie gospodarki finansowej jednostki budżetowej. Ponadto, regulacja zawarta w § 7 ust. 1 Statutu nie zawiera żadnych norm prawnych, a jedynie zawiera odesłanie do bliżej nieokreślonych zasad dla jednostek budżetowych, wobec czego powyższą regulację należy uznać za sprzeczną z prawem, tj. z art. 11 ust. 2 ustawy i art. 7 Konstytucji RP.

Z kolei, określając źródła finansowania działalności Urzędu Rada określiła je w formie katalogu otwartego, przyjmując w § 7 ust. 2 lit. d Statutu, iż Urząd realizuje zadania określone ustawami ze środków finansowych z innych źródeł, określonych w odrębnych przepisach, co jest niedopuszczalne. Użycie przez Radę sformułowań: „z innych źródeł określonych w odrębnych przepisach” – powoduje niejasność i nieprecyzyjność Statutu oraz może sugerować, że istnieją jeszcze inne, nieujęte w uchwale źródła pozyskiwania środków finansowych przez Powiatowy Urząd Pracy w Mikołowie. Nieprecyzyjność i niejasność uchwały stanowi naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa, gdyż inny organ (podmiot) niż Rada Miasta, 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). Reasumując, w ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu w Mikołowie w ww. zakresie istotnie naruszyła art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Dalej, Rozdział 4 Statutu zatytułowany „Zarządzanie i organizacja” zawiera regulacje, które wykraczają poza materię statutową i regulowane są w szczególności przepisami ustawy o samorządzie powiatowym. I tak w ust. 4, 9 i 10 § 8 Statutu Rada przyjęła:

§ 8. 4. Starosta jest zwierzchnikiem służbowym Dyrektora Urzędu.

9. Starosta w formie pisemnej może upoważnić Dyrektora Urzędu do załatwienia w jego imieniu spraw, w tym do wydawania decyzji i postanowień administracyjnych oraz zaświadczeń w zakresie zadań wykonywanych przez Urząd.

10. Starosta, na wniosek Dyrektora Urzędu, może udzielić upoważnienia, o którym mowa w ust. 9, także innym pracownikom Urzędu.

Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy oraz organizacji. Sprawy organizacyjne powinny zostać określone w regulaminie organizacyjnym danej jednostki, a nie w jej Statucie. Ponadto wskazać należy, iż powyższe kwestie zostały już przez Ustawodawcę uregulowane z przepisach ustawowych. Art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż *Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.*

Z kolei, z art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, iż: *1. W indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzje wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu.*

2. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji, o których mowa w ust. 1.

Zatem, zarówno kwestia zwierzchnictwa służbowego jak i możliwość udzielania upoważnień przez Starostę kierownikom jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu zostały określone w przepisach rangi ustawowej, a rada powiatu nie posiada kompetencji do ich powtarzania, czy też modyfikacji w uchwalonym przez siebie akcie prawa miejscowego.

Mając powyższe na uwadze, ww. regulacje Statutu, w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza delegację ustawową i są niezgodne z prawem, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 35 ust. 2 i art. 38 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Dalej w § 8 ust. 11 Statutu, Rada Powiatu wskazała, iż: *Zasady funkcjonowania Urzędu, strukturę organizacyjną i szczegółowe zadania poszczególnych komórek organizacyjnych określa Regulamin Organizacyjny opracowany przez Dyrektora Urzędu i zatwierdzony przez Zarząd Powiatu Mikołowskiego.* Tymczasem powyższe, należy uznać za sprzeczne z prawem z uwagi na modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, iż: *Organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.* W ocenie organu nadzoru, zatwierdzenie regulaminu nie można utożsamiać z jego uchwaleniem, wobec powyższego regulacja Statutowa w powyższym zakresie stanowi istotne naruszenie prawa, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Ponadto, jako wykraczającą poza delegację ustawową i jednocześnie naruszającą art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym należy uznać regulacje § 8 ust. 5-8 Statutu.

Rada Powiatu Mikołowskiego w § 8 ust. 5-8 Statutu postanowiła iż:

5. Dyrektor kieruje Urzędem przy pomocy Zastępcy.

6. Zastępcę Dyrektora Urzędu powołuje i odwołuje Dyrektor Urzędu.

7. Zastępca Dyrektora działa w granicach przyznanych mu kompetencji przez Dyrektora Urzędu.

8. Podczas nieobecności Dyrektora Urzędu, działalnością Urzędu kieruje Zastępca Dyrektora.

Wyżej wskazana materia, w ocenie organu nadzoru, powinna zostać uregulowana przez Zarząd Powiatu, a nie przez Radę Powiatu, w treści regulaminu organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy. Wobec czego, regulacja zawarta w § 8 ust. 5-8 Statutu jest niezgodna z prawem, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

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

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie 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. 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 XV/097/2025 Rady Powiatu Mikołowskiego z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Mikołowie – w wyżej wskazanym zakresie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz