



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Poz. 4800

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.468.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 lipca 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 VII.61.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Jastrzębiu-Zdroju, w części określonej w:

- 1) § 1 ust. 2-4, § 3 i § 4, załącznika do uchwały, jako sprzecznej 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”;
- 2) § 2 ust. 2 w zakresie wyrażen: „w szczególności” i „oraz zadania przekazane do realizacji na podstawie innych obowiązujących aktów prawnych” załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP” w zw. z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 3) § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 czerwca 2025 r. Rada Miasta Jastrzębie-Zdrój podjęła uchwałę Nr VII.61.2025 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Jastrzębiu-Zdroju. Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Jastrzębiu-Zdroju, dalej jako „Statut”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 lipca 2025 r.

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

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.

W § 1 Statutu Rada postanowiła, iż: 2. *Urząd wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej.* 3. *Urząd realizuje zadania samorządu powiatu oraz zadania z zakresu administracji rządowej.* 4. *Zwierzchnictwo nad Urzędem Pracy sprawuje Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój.*

Natomiast zgodnie z przepisem § 4 Statutu *Majątek Urzędu może być wykorzystywany jedynie do realizacji celów związanych z działalnością statutową.* 2. *Urząd prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych.* 3. *Podstawą gospodarki finansowej Urzędu jest roczny plan finansowy jednostki budżetowej obejmujący dochody i wydatki.*

4. *Urząd pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu Miasta, a pobrane dochody odprowadza na rachunek dochodów budżetu Miasta.* 5. *Powiatowy Urząd Pracy realizuje swoje zadania w szczególności ze środków Funduszu Pracy. Do ich realizacji może dodatkowo pozyskiwać środki finansowe z innych źródeł, zwłaszcza bezpośrednio z funduszy celowych oraz środków Unii Europejskiej, a także innych źródeł określonych w odrębnych przepisach.*

W ocenie organu nadzoru powyższe treści nie stanowią norm prawokształtujących, a tym samym nie mogą być częścią materii, zawartej w akcie prawa miejscowego. Cechą bowiem takiego aktu jest jego normatywność, wiążąca się z koniecznością zawarcia w nim norm prawnych, a nie przepisów instrukcyjnych, informacyjnych, czy też wypowiedzeń, które w ogóle nie mają normatywnego charakteru. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r.: Uchwalenie aktu prawa miejscowego na omawianej podstawie polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółowiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień (sygn. akt III OSK 6962/21, CBOSA). Należy zatem stwierdzić, iż umieszczanie w uchwale postanowień o charakterze informacyjnym nie mieści się w delegacji ustawowej wskazanej w przepisie art. 11 ust. 2 ustawy.

W § 2 ust. 2 Statutu Rada postanowiła: *Do zadań Urzędu należą w szczególności zadania wynikające z:* 1) *ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia,* 2) *ustawy o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,* 3) *ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych,* 4) *ustawy o ekonomii społecznej, oraz zadania przekazane do realizacji na podstawie innych obowiązujących aktów prawnych.*

Tym samym, Rada poprzez użycie sformułowań: „w szczególności” i „oraz zadania przekazane do realizacji na podstawie innych obowiązujących aktów prawnych” ustaliła otwarty katalog zadań realizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy. Rolą rady jest przyjęcie statutu, stanowiącego zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący zakres działalności (zadań) danej jednostki budżetowej. Zdaniem organu nadzoru użycie powyższych sformułowań może prowadzić do powiększenia katalogu zadań Urzędu w inny sposób niż poprzez zmianę Statutu. W konsekwencji, inny podmiot niż organ stanowiący, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez uchwałę zadania jednostki budżetowej. Takie działanie niewątpliwie uznać należy za wypełniające przesłanki istotnego naruszenia prawa, w tym przypadku art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy. Należy podkreślić, iż regulacje zawarte w Statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości.

Zgodnie z przepisem § 3 Statutu: 1. *Urzędem kieruje jednoosobowo Dyrektor, który reprezentuje jednostkę na zewnątrz i ponosi odpowiedzialność za całokształt działalności.* 2. *Dyrektora Urzędu powołuje i odwołuje Prezydent Miasta Jastrzębie-Zdrój.* 3. *Dyrektor Urzędu w stosunku do pracowników Powiatowego Urzędu Pracy dokonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, o których mowa w art. 3¹ §1 Kodeksu Pracy.* 4. *Zastępcę Dyrektora powołuje i odwołuje Dyrektor Urzędu.* 5. *Zastępca Dyrektora działa w granicach kompetencji przyznanych mu przez Dyrektora Urzędu.* 6. *Podczas nieobecności Dyrektora Urzędu, działalnością kieruje Zastępca Dyrektora.*

Oceny tych postanowień należy dokonać z uwzględnieniem ustawy o pracownikach samorządowych oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. 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 tej ustawy 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, a w tym przypadku – prezydent miasta. 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, a z art. 36 tej ustawy wynika, jaki podmiot uprawniony jest do uchwalenia regulaminu organizacyjnego jednostek organizacyjnych powiatu. Z kolei art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy 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, kto powołuje i odwołuje zastępców dyrektora, a także kto uchwała regulamin organizacyjny powiatowego urzędu pracy. Regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto Rada Miasta, 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.

Natomiast w § 3 ust. 7 Statutu Rada wskazała, że *Zasady funkcjonowania Urzędu, strukturę organizacyjną i szczegółowe zadania poszczególnych komórek organizacyjnych określa „Regulamin organizacyjny” ustalony przez Dyrektora i wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta*.

Tymczasem kwestie dotyczące uchwalania regulaminu organizacyjnego jednostki powiatowej, nie stanowią materii statutowej, a ponadto w art. 36 ustawy o samorządzie powiatowym zastrzeżone zostały dla zarządu powiatu, w tym przypadku dla Prezydenta Miasta. Dodatkowo wskazać należy, że Rada nie ma podstaw do wskazywania materii, jaką Prezydent Miasta powinien uregulować w regulaminie organizacyjnym Powiatowego Urzędu Pracy, wydanym zgodnie z art. 36 ust. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

W związku z tym postanowienia § 3 Statutu uznać należy za zbędne, jako powielające i modyfikujące przywołane powyżej obowiązujące postanowienia ustawowe. Tym samym działanie Rady uznać należy za naruszające przepis art. 11 ust. 2 ustawy w sposób istotny.

W § 5 ust. 1 Statutu Rada postanowiła: *W sprawach nieuregulowanych Statutem zastosowanie mają odrębne przepisy*.

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.

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

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 Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII.61.2025 Rady Miasta Jastrzębie-Zdrój z dnia 26 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Jastrzębiu-Zdroju 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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy