



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 6 sierpnia 2025 r.

Poz. 4826

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.506.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 sierpnia 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 ze zm.), dalej jako: *ustawa o samorządzie powiatowym*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/154/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Żywcu, dalej jako: *uchwała*, w części określonej w:

- 1) § 2 uchwały – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483), dalej jako: *Konstytucja RP*;
- 2) § 1 ust. 6 załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.), dalej jako: *ustawa*, w związku z art. 35 ust. 2, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP;
- 3) § 1 ust. 4, § 5 ust. 4 i 5, § 6 ust. 1 oraz § 7 załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP;
- 4) § 2 ust. 2 załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji RP;
- 5) § 3 załącznika do uchwały w zakresie sformułowania: *w szczególności* i w zakresie sformułowania: *oraz wynikające z aktów prawnych określonych w § 2 pkt 2 Statutu* – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP;
- 6) § 4 ust. 1 pkt 1-2 załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620), dalej jako: *ustawa o rynku pracy i służbach zatrudnienia*; art. 38 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP;
- 7) § 4 pkt 3 załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 ust. 3 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP;
- 8) § 5 ust. 2 Statutu – jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP;
- 9) § 8 ust. 2 – jako sprzecznej z art. 2 i 87 Konstytucji RP;
- 10) § 8 ust. 1 i 3 – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2025 r. Rada Powiatu w Żywcu przyjęła uchwałę Nr XVIII/154/2025 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Żywcu, dalej jako: *uchwała*.

Załącznik do niniejszej uchwały stanowi: *STATUT POWIATOWEGO URZĘDU PRACY W ŻYWCU*, dalej jako: *Statut*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 11 ust. 2, art. 13 ust. 1 pkt 2 i art. 12 ust 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 lipca 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że zawiera ona istotne naruszenia prawa uzasadniające stwierdzenie jej nieważności w części.

Zgodnie z treścią art. 11 ust. 2 ustawy: *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 gminnym. Zgodnie z jego treścią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada gminy stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze gminy. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż akty prawa miejscowego stanowią one w sprawach wymagających uregulowania w statucie.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że w art. 11 ust. 2 ustawy oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym zawarte zostało upoważnienie dla organu stanowiącego powiatu do nadania statutu utworzonej jednostki budżetowej. 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 w 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) jednostki organizacyjnej.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że 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. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. Wobec powyższego przepis Konstytucji RP zawiera normę zakazującą domniemywania kompetencji organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Należy także wskazać, że Rada nie posiada upoważnienia do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, co następuje.

W § 1 ust. 4 Statutu Rada Powiatu postanowiła: *Właściwość miejscowa działania PUP w Żywcu oznacza miejsce zamieszkania osoby na obszarze Powiatu Żywieckiego składającej wniosek o rejestrację jako osoba bezrobotna lub poszukująca pracy*. W tym miejscu należy wskazać, że Rada nie była upoważniona wskazywać w statucie właściwości miejscowej, gdyż wynika ona z uregulowań ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572), zatem regulacją taką należy uznać za istotnie naruszającą art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP.

W § 1 ust. 6 Statutu Rada Powiatu postanowiła, że: *Zwierzchnictwo nad PUP w Żywcu sprawuje Starosta Żywiecki*. Wskazane uregulowanie nie może jednak stanowić materii statutowej nie mieści się bowiem w zakresie upoważnienia wynikającego z treści art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Analizowany przepis Statutu stanowi także modyfikację przepisu art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, który problematykę zwierzchnictwa starosty ogranicza w analizowanym przypadku wyłącznie do kierowników jednostek organizacyjnych. Zgodnie bowiem z przepisem art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży. Tym samym przepis § 1 ust. 6 Statutu uznać należy za wykraczający poza delegację ustawową i naruszający prawo w sposób istotny.

Następnie, należy wskazać, że w § 2 ust. 2 uchwały Rada postanowiła:

PUP w Żywcu działa na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;*
- 2) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia;*
- 3) ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;*
- 4) ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;*
- 5) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;*
- 6) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych;*
- 7) ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego;*
- 8) ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 roku o ekonomii społecznej;*
- 9) ustawy z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym;*
- 10) przepisów wykonawczych do ustaw, przewidujących realizację zadań przez powiatowe urzędy pracy;*
- 11) uchwał Rady Powiatu w Żywcu i Zarządu Powiatu w Żywcu;*
- 12) niniejszego Statutu.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 ust. 2 Statutu załącznika do uchwały zawierający wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa urząd wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada Powiatu nie jest uprawniona do przesądzania w drodze aktu prawa miejscowego o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. 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 obowiązywaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 roku, *Zauważyć należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową* (sygn. akt: II OSK 1782/18).

Stwierdzić należy, że Rada Powiatu obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady Powiatu uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy

uznać, że Rada normując materię określoną we wskazanej powyżej części § 2 ust. 2 Statutu istotnie naruszyła prawo, to jest art. 87 Konstytucji RP.

Nadto, należy wskazać, że powyższy przepis ma charakter nienormatywny, a wyłącznie informacyjny, a w treści aktów prawa miejscowego nie zawiera się regulacji o charakterze informacyjnym. Również z tych względów przepis ten należy uznać za przekraczający delegację ustawową i tym samym istotnie naruszający prawo.

Powyższe uwagi należy odnieść również do § 8 ust. 2 Statutu, w którym Rada postanowiła, że: *W sprawach nieuregulowanych Statutem mają zastosowanie właściwe przepisy prawa. Przywołany przepis jest nieprecyzyjny i stanowi swego rodzaju klauzulę generalną. Można jednak wskazać, że właściwe przepisy prawa obejmować będą w praktyce przepisy rangi ustawowej. Tymczasem Statut jest aktem podustawowym, wykonawczym do ustaw, podjętym na podstawie ustawy, a tym samym nie może odsyłać w swojej treści (kreować obowiązku) do stosowania aktów hierarchicznie wyższych, co zostało już wskazane powyżej. Niniejszy przepis Statutu należy zatem uznać za istotnie naruszający prawo, to jest art. 2 i art. 87 Konstytucji RP.*

Kolejno, należy wskazać na § 3 Statutu, który stanowi: *PUP w Żywcu realizuje w szczególności zadania z zakresu aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia i rynku pracy oraz wynikające z aktów prawnych określonych w § 2 pkt 2 Statutu.*

W odniesieniu do powyższego przepisu uchwały po pierwsze należy wskazać, że Rada Powiatu powinna w sposób precyzyjny określić zadania Powiatowego Urzędu Pracy (dalej też jako: PUP, Urząd) – przedmiot działalności, jaką Urząd będzie realizował. Natomiast określenie przedmiotu działalności PUP poprzez w powyższym przepisie uchwały sformułowania: *w szczególności* powoduje, że nie można precyzyjnie określić, jakie zadania będzie realizował PUP, jak również prowadzi do wniosku, że inny organ (podmiot) niż rada miasta, w drodze innego aktu niż uchwała, będzie mógł doprecyzować, nieprzewidziane przez niniejszą uchwałę zadania ww. jednostki budżetowej. Tymczasem, ustawodawca w art. 11 ust. 2 ustawy wprost zastrzegł, iż o przedmiocie działalności gminnej jednostki budżetowej decyduje organ stanowiący gminy (tu: powiatu) w drodze nadanego przez siebie statutu tej jednostki. Dopuszczenie zatem możliwości powierzenia takiej jednostce do realizacji innych zadań (niewynikających wprost ze statutu jednostki budżetowej), nie wymienionych w statucie, i w innym trybie niż zmiana statutu tej jednostki, musi zostać uznane za działanie naruszające obowiązujący porządek prawny. Rada poprzez użycie sformułowania *w szczególności* ustaliła otwarty katalog zadań realizowanych przez PUP. Takie działanie uznać należy za wypełniające przesłanki istotnego naruszenia prawa, w tym przypadku art. 2 Konstytucji RP w związku z art. 11 ust. 2 ustawy. Należy wskazać, że zgodnie z zasadą wynikającą z art. 2 Konstytucji RP, regulacje zawarte w statucie powinny być jasne, czytelne i przejrzyste, nie powinny zatem budzić jakichkolwiek wątpliwości.

W tym miejscu trzeba wskazać, że w konsekwencji konieczności stwierdzenia nieważności przepisu § 2 ust. 2 Statutu, pozostawienie odwołania do tego przepisu w § 3 uchwały o treści: *oraz wynikające z aktów prawnych określonych w § 2 pkt 2 Statutu* w obrocie prawnym należy uznać za niedopuszczalne. W przeciwnym wypadku naruszona zostałaby zasada określoności i jasności prawa wywodzona z art. 2 Konstytucji RP.

Kolejno, w § 4 ust. 1 Statutu Rada postanowiła, że: *W postępowaniach administracyjnych w sprawach związanych z wykonywaniem zadań i kompetencji w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia i rynku pracy, jeśli ustawa nie stanowi inaczej:*

- 1) *Organem właściwym jest Starosta Żywiecki;*
- 2) *Organem wyższego stopnia jest Wojewoda Śląski.*
- 3) *Organem opiniodawczo-doradczym Starosty Żywieckiego w sprawach polityki rynku pracy jest Powiatowa Rada Rynku Pracy.*

Odnosząc się do § 4 ust. 1 pkt 1-2 Statutu, w tym miejscu podkreślić należy, że problematyka właściwości organu (rzeczowej, miejscowej i instancyjnej) na gruncie prowadzonych przez organ postępowania administracyjnych nigdy nie może być przedmiotem unormowań statutowych. Właściwość organu określać bowiem zawsze będą przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy ustaw szczególnych. W analizowanym przypadku kompetencje starosty w przedmiocie wydawania decyzji administracyjnych wynikają bezpośrednio z przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu decyzyje

wydaje starosta, chyba że przepisy szczególne przewidują wydawanie decyzji przez zarząd powiatu. Problematyka kompetencji wojewody, jako organu wyższego stopnia jest natomiast przedmiotem regulacji art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, zgodnie z którym do zadań wojewody należy realizacja zadań organu wyższego stopnia w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących statusu bezrobotnego, poszukującego pracy oraz świadczeń z tytułu bezrobocia. Konkludując, należy stwierdzić, że unormowania zawarte w § 4 pkt 1 i 2 Statutu zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Kolejno, odnosząc się do przepisu § 4 pkt 3 Statutu należy wskazać, że problematyka zadań powiatowych rad rynku pracy jak również ich ustrojowa rola nie jest przedmiotem materii statutowej powiatowych urzędów pracy. Wskazany przepis uchwały stanowi także prawnie niedopuszczalne powtórzenie i modyfikację art. 7 ust. 3 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, zgodnie z którym: *Powiatowe rady rynku pracy są organami opiniotawczo-doradczymi starosty w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.*

Mając na względzie powyższe, należy stwierdzić, że § 4 pkt 3 uchwały został podjęty z naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Kolejno trzeba wskazać na § 5 ust. 2 Statutu, w którym Rada postanowiła, że: *Dyrektora PUP w Żywcu powołuje Starosta w drodze konkursu.* 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. W powyższym kontekście, przepis § 5 ust. 2 Statutu stanowi modyfikację przepisu art. 19 ust. 1 ustawy rynku pracy i służbach zatrudnienia, zgodnie z którym: *Starosta powołuje dyrektora PUP.* W tym miejscu należy także wskazać, że ustawodawca w żadnym miejscu ww. ustawy nie precyzuje w jakim trybie powinien zostać powołany Dyrektor PUP. Tym samym stanowienie w tym zakresie przez uchwalodawcę i modyfikowanie przepisów ustawy należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Następnie, należy wskazać na § 5 ust. 4 Statutu stanowiący: *Szczegółową organizację i zasady działania PUP w Żywcu określa Regulamin Organizacyjny.* Powyższą regulację należy uznać za niedozwolone powtórzenie i modyfikację przepisów ustawowych. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy: *Organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.* Przywołany przepis Statutu przyjęty został zatem z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP.

Kolejno, zwrócić należy uwagę na § 5 ust. 5 Statutu stanowiący: *Zasady zatrudniania i wynagradzania pracowników PUP określa regulamin wynagradzania.* Powyższe regulacje, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią materii statutowej, bowiem odnoszą się do sfery prawa pracy. Mają one charakter informacyjny i dotyczą raczej kwestii wewnętrznych, zatem nie powinny znajdować się w akcie prawa miejscowego, jakim jest niniejszy Statut. Powyższa regulacja została zatem podjęta z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w związku z w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 Konstytucji RP.

Z kolei w § 6 ust. 1 Statutu (w § 6 brak jest ust. 2, co samo w sobie stanowi naruszenie zasady poprawnej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP) Rada postanowiła, że: *1. Realizując swoje zadania ustawowe PUP w Żywcu współpracuje z: 1) Ministrem właściwym ds. pracy; 2) Marszałkiem Województwa Śląskiego oraz działającym w jego imieniu Wojewódzkim Urzędem Pracy w Katowicach; 3) Wojewodą Śląskim; 4) Jednostkami samorządu terytorialnego; 5) Powiatową Radą Rynku Pracy w Żywcu; 6) Innymi Powiatowymi Radami Rynku Pracy; 7) Organami administracji publicznej; 8) Pracodawcami i ich organizacjami; 9) Związkami zawodowymi; 10) Organizacjami pozarządowymi; 11) Innymi instytucjami i podmiotami.* W tym miejscu należy stwierdzić, że problematyka normowania przez Radę Powiatu sposobu realizacji zadań Powiatowego Urzędu Pracy nie stanowi materii statutowej, a tym samym analizowany przepis statutu, w ocenie organu nadzoru, podjęty został z przekroczeniem delegacji wynikającej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wskazać należy również, że problematyka obowiązku współpracy powiatowego urzędu pracy z określonymi podmiotami stanowi przedmiot odrębnych regulacji ustawowych. Jako przykład wskazać można art. 38 ust. 1 pkt 9 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia (współdziałanie z powiatowymi radami rynku pracy w zakresie rynku pracy oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy), art. 38 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy (współpraca z gminami w zakresie upowszechniania ofert

pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, informacji dotyczących form pomocy określonych w ustawie oraz realizacji wobec długotrwale bezrobotnego działań wynikających z porozumienia o współpracy, o którym mowa w art. 198 oraz w zakresie zatrudnienia socjalnego, o którym mowa w ustawie z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym) art. 38 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy (współpraca z WUP [wojewódzki urząd pracy], w tym w zakresie świadczenia form pomocy określonych w ustawie), art. 38 ust. 1 pkt 21 ww. ustawy (współpraca z ministrem właściwym do spraw pracy i innymi organami publicznymi służb zatrudnienia w zakresie prowadzenia zbiorów danych).

Konkludując, należy stwierdzić, że Rada nakładając na PUP obowiązek współpracy przekroczyła zakres delegacji ustawowej oraz dokonała modyfikacji obowiązków ustawowych Urzędu w zakresie współpracy z podmiotami wskazanymi przez ustawodawcę. Działanie Rady w analizowanym zakresie ocenić należy jako naruszające prawo w sposób istotny.

W tym miejscu należy wskazać na § 7 Statutu – jedyny paragraf w rozdziale 4 zatytułowanym: *GOSPODARKA FINANSOWA PUP W ŻYWCU*, który stanowi:

1. *Zasady gospodarki finansowej PUP w Żywcu określają odrębne przepisy.*
2. *Działalność PUP w Żywcu jest finansowana z:*
 - 1) *Funduszu Pracy – państwowego funduszu celowego;*
 - 2) *budżetu państwa;*
 - 3) *budżetu powiatu;*
 - 4) *ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.*
3. *PUP w Żywcu zarządza powierzonym mu mieniem, zapewniając jego ochronę i należyte wykorzystanie.*
4. *Podstawą gospodarki finansowej w części budżetu PUP w Żywcu jest uchwalony przez Radę Powiatu plan finansowy obejmujący dochody i wydatki.*
5. *Dyrektor PUP w Żywcu ponosi odpowiedzialność za racjonalną i zgodną z obowiązującymi przepisami gospodarkę środkami finansowymi.*
6. *PUP w Żywcu prowadzi obsługę finansowo-księgową realizowanych przez siebie zadań.*
7. *Nadzór nad prowadzoną przez PUP w Żywcu gospodarką finansową dotyczącą budżetu sprawuje Zarząd Powiatu w Żywcu.*
8. *Dyrektor PUP w Żywcu realizuje zadania określone w ustawie z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia w ramach przyznanych środków z Funduszu Pracy.*
9. *Dyrektor PUP w Żywcu składa sprawozdanie z realizacji zadań budżetowych Zarządowi Powiatu w Żywcu.*

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. Należy je zatem uznać jako podjęte z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W dalszej kolejności w § 8 ust. 1 Statutu Rada Powiatu postanowiła, że: *Nadanie niniejszego statutu następuje w drodze uchwały Rady Powiatu w Żywcu*. Wskazany przepis uchwały należy uznać za zbędny, ponieważ Statut stanowi właśnie załącznik do badanej uchwały. Unormowanie powyższe jest zatem podjęte z naruszeniem zasad poprawnej legislacji, a zatem za istotne naruszający art. 2 Konstytucji RP. Z tożsamych przyczyn, za istotne naruszający prawo uznać należy również przepis § 8 ust. 3 Statutu, w którym Rada określiła tryb zmiany statutu. Podkreślić należy, że tryb nadania statutu jednostki budżetowej (oraz jego zmianę) regulują bezpośrednio przepisy ustaw przyznając w tym zakresie kompetencję oręgowi stanowiącemu powiatu, co wskazano już na wstępie uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia.

Kolejno, w ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu w sposób nieuprawniony zawarła klauzulę derogacyjną w § 2 uchwały, który stanowi, że: *Traci moc Uchwała nr XIV/196/2020 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Żywcu*.

W tym miejscu należy wskazać, że uchwała nr XIV/196/2020 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 25 maja 2020 r. została już uprzednio uchylona na mocy § 2 uchwały nr V/218/2020 Rady Powiatu w Żywcu z dnia

29 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Żywcu (Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2020 r. poz. 5427). Przepis ten stanowi, że: *Traci moc uchwała nr XIV/196/2020 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie uchwalenia statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Żywcu.*

Uchylenie uchwały przez radę powiatu oznacza wyeliminowanie uchwały ze skutkiem od daty uchylenia – *ex nunc*. W odniesieniu do uchwały Nr XIV/196/2020 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 25 maja 2020 r. skutek ten wywarła uchwała Nr V/218/2020 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 czerwca 2020 r. Tym samym Rada w treści klauzuli derogacyjnej zawartej w § 2 kwestionowanej uchwały z dnia 30 czerwca 2025 r. dokonała uchylenia aktu uprzednio wyeliminowanego z obrotu prawnego. W konsekwencji powyższy przepis derogacyjny nie może zostać utrzymany w mocy – jest on bezprzedmiotowy. W przeciwnym razie kwestionowana regulacja mogłaby wywołać niepewność adresatów norm prawnych tam zawartych, co do faktu od kiedy uchwała Nr XIV/196/2020 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 25 maja 2020 r. nie wywołuje już skutków prawnych: od chwili jej uchylenia przez uchwałę Nr V/218/2020 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 29 czerwca 2020 r. czy też od chwili jej uchylenia przez kwestionowaną uchwałę Nr XVIII/154/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 30 czerwca 2025 r.

W demokratycznym państwie prawa taka niepewność adresatów norm prawnych co do kwestii obowiązywania prawa jest niedopuszczalna. W świetle powyższego, w ocenie organu nadzoru § 2 kwestionowanej uchwały z dnia 30 czerwca 2025 r. w sposób istotny narusza art. 2 Konstytucji RP, który wyraża zasadę demokratycznego państwa prawnego. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władzy, 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). Kwestionowana uchwała w sposób rażący narusza standardy prawidłowej legislacji w zakresie ustanowienia klauzuli derogacyjnej.

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XVIII/154/2025 Rady Powiatu w Żywcu z dnia 30 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Żywcu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Elżbieta Żabicka-Łakomy