



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 5 września 2025 r.

Poz. 5134

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.534.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2025 r.

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 XIX/172/25 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 lipca 2025 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Bytomiu, w części określonej w:

- 1) § 1 i § 10 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP* w związku 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 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.);
- 3) § 5 w zakresie wyrazów: *a także zgodnie z innymi ustawami wyznaczającymi zadania dla powiatowych urzędów pracy*, załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 4) § 6 ust. 2-4 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy;
- 5) § 7 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 11 ust. 2 ustawy w związku z art. 36 ust. 1 i art. 92 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 lipca 2025 r. Rada Miejska w Bytomiu podjęła uchwałę XIX/172/25 w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Bytomiu, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Bytomiu, dalej jako: „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in.: art. 11 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 1 sierpnia 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

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 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. Rolą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) jednostki.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały, należy wskazać, że Rada Miejska w Bytomiu w § 1 Statutu postanowiła, że: *Powiatowy Urząd Pracy w Bytomiu, zwany dalej „Urzędem”, działa na podstawie:*

- 1) *ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia;*
- 2) *ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych;*
- 3) *ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o repatriacji;*
- 4) *ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;*
- 5) *ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym;*
- 6) *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;*
- 7) *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego;*
- 8) *ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;*
- 9) *niniejszego Statutu;*
- 10) *innych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie powiatowego urzędu pracy.*

W ocenie organu nadzoru przepis § 1 Statutu zawierający wykaz aktów prawnych, na podstawie których działa Urząd wykracza poza zakres delegacji ustawowej i narusza hierarchię aktów prawnych. Rada 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 Miejska 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 uprawnienia do rozstrzygania o obowiązywaniu aktów ustawowych, należy uznać, że Rada normując materię określoną w § 1 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 zawartą w art. 11 ust. 2 ustawy i tym samym istotnie naruszający prawo.

Powyższe uwagi należy odnieść również do § 10 ust. 1 Statutu, w którym Rada postanowiła, że: *W sprawach nieuregulowanych niniejszym Statutem zastosowanie mają 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 naruszając prawo, to jest art. 87 Konstytucji RP.

W ocenie organu nadzoru przepis § 2 ust. 2 Statutu stanowiący, że *2. Urząd wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej*, wykracza poza zakres delegacji ustawowej. Przepis ten stanowi niedopuszczalne powtórzenie z art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z ww. przepisem urząd pracy jest jednostką organizacyjną powiatu, wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej. Inkorporowanie przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego uznać należy z punktu widzenia techniki prawodawczej za bezwzględnie niedopuszczalne. Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje bowiem ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Przechodząc dalej należy wskazać, że Rada Miejska w Bytomiu w § 5 Statutu uregulowała, że: *Do zadań Urzędu należy wykonywanie zadań samorządu powiatu w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy zgodnie z ustawą z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także zgodnie z innymi ustawami wyznaczającymi zadania dla powiatowych urzędów pracy.*

W ocenie organu nadzoru przedmiot działalności jednostki budżetowej powinien być określony w sposób konkretny i przejrzysty, a co za tym idzie, ustalenie zakresu jej działalności nie powinno przysparzać trudności. W niniejszym przypadku wskazano, że zadania te dotyczą aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy zgodnie z ustawą z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia, ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jednakże końcowe sformułowanie: *a także zgodnie z innymi ustawami wyznaczającymi zadania dla powiatowych urzędów pracy*, powoduje, iż określony przedmiot działalności przestaje być jasny i konkretny. W ocenie organu nadzoru wskazany przepis uchwały jest wysoce nieprecyzyjny, co stanowi nieprawidłowe wypełnienie upoważnienia ustawowego i narusza zasadę poprawnego prawotwórstwa, a w konsekwencji istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy. Należy zaznaczyć, że organ stanowiący Miasta Bytomia na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy jest obowiązany w statucie jednostki budżetowej (tu: PUP w Bytomiu) określić m.in. jej przedmiot działalności (zdania). Wskazanie zatem, że mogą być wykonywane zadania zgodnie z innymi ustawami wyznaczającymi zadania dla powiatowych urzędów pracy – nie znajduje uzasadnienia prawnego i powoduje niejasność regulacji uchwały w tym zakresie.

W dalszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 6 ust. 2 Statutu określiła, że:

2. Prezydent Miasta powołuje i odwołuje dyrektora Urzędu, wyłonionego w drodze konkursu.

W ocenie organu nadzoru przepis § 6 ust. 2 Statutu, nie może stanowić materii statutowej. Unormowania dotyczące trybu powołania dyrektora powiatowego urzędu pracy stanowią bowiem przedmiot szczegółowych regulacji ustawowych. W powyższym kontekście, przepis § 6 ust. 2 Statutu stanowi modyfikację przepisu art. 19 ust. 1 ustawy rynku pracy i służbach zatrudnienia, zgodnie z którym: *Starosta powołuje dyrektora PUP*. Ponadto 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 uchwałodawcę i modyfikowanie przepisów ustawy należy uznać za przekroczenie upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 11 ust. 2 ustawy oraz zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Kolejno, zwrócić należy uwagę na § 6 ust. 3 i ust. 4 Statutu stanowiące: *3. Podczas nieobecności dyrektora Urzędu, działalnością Urzędu kieruje zastępca dyrektora, który działa w granicach przyznanych mu przez dyrektora kompetencji.*

4. Dyrektor Urzędu w stosunku do pracowników jest pracodawcą w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy. Powyższe regulacje, w ocenie 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 akcie prawa miejscowego, jakim jest niniejszy Statut. Powyższe regulacje zostały zatem podjęte z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy.

Następnie, należy wskazać na § 7 Statutu stanowiący: *Zasady funkcjonowania Urzędu, strukturę organizacyjną i szczegółowe zadania komórek organizacyjnych określa regulamin organizacyjny ustalony przez dyrektora i nadany zarządzeniem Prezydenta Miasta.*

Powyższą regulację należy uznać za niedozwolone powtórzenie art 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, który stosowany w powiązaniu z art. 92 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowi, że organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych miasta określają regulaminy organizacyjne nadane przez prezydenta miasta, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Zatem statut jednostki budżetowej nie może regulować tej materii. Przywołany przepis Statutu przyjęty został zatem z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale 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 w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje sprzeczności z określonym przepisem 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. 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 XIX/172/25 Rady Miejskiej w Bytomiu z dnia 28 lipca 2025 w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Bytomiu, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie uzasadnionym i koniecznym.

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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz