



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 września 2025 r.

Poz. 5175

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.516.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/125/2025 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie zmiany statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Myszkowie, w całości, 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.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 lipca 2025 r. Rada Powiatu w Myszkowie podjęła uchwałę Nr XIX/125/2025 w sprawie zmiany statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Myszkowie, dalej jako *PUP*. Uchwała została doręczona Wojewodzie Śląskiemu w dniu jej podjęcia. W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona w całości niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego z przyczyn opisanych poniżej.

W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, z którego wynika kompetencja rady powiatu do stanowienia *w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu* oraz art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, dalej jako „ustawa”, zgodnie z którym *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*.

Przepisem § 1 uchwały Rada Powiatu nadała statut Powiatowemu Urzędowi Pracy w Myszkowie, w brzmieniu ujętym w załączniku do tej uchwały. Natomiast § 2 uchwały Rada postanowiła o uchyleniu uchwały nr LII/326/2006 z dnia 23 sierpnia 2006 r., w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Myszkowie.

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. Wskazany przepis 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 jest bowiem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) powiatowej jednostki organizacyjnej.

Odnosząc się do charakteru uchwały w przedmiocie nadania statutu omawianej jednostce budżetowej należy podkreślić, iż jest on zależny od tego czy statut zawiera przepisy generalne i abstrakcyjne. Wymaga podkreślenia, iż Statut, stanowiący załącznik do kwestionowanej uchwały, w przepisie § 2 lit. a stanowi, że jednostka ta wykonuje *m.in. zadania samorządu powiatu wynikające z ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i publicznych służbach zatrudnienia*.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, iż Rozdział 4 Działu III tej ustawy zatytułowany: *Zadania w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy realizowane w powiecie, w tym funkcjonowanie PUP* wśród zadań ww. jednostki wymienia między innymi:

14) wydawanie decyzji o:

a) przyznaniu statusu bezrobotnego,

b) odmowie przyznania statusu bezrobotnego oraz utracie statusu bezrobotnego,

c) odmowie przyznania statusu poszukującego pracy oraz utracie statusu poszukującego pracy,

d) przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, stypendium i innych finansowanych z Funduszu Pracy świadczeń niewynikających z zawartych umów,

e) obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, stypendium oraz innych nienależnie pobranych świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy,

f) odroczeniu terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu części albo całości nienależnie pobranego świadczenia udzielonego z Funduszu Pracy, albo należności z tytułu zwrotu środków przyznanych na finansowanie form pomocy, albo odmowie odroczenia terminu spłaty, rozłożenia na raty lub umorzenia;

Cytowany fragment ustawy dowodzi, iż zadania tej jednostki wykraczają zatem poza strukturę wewnętrzną Powiatu i oddziałują na podmioty wobec Powiatu zewnętrzne. Biorąc powyższe pod uwagę, uchwała w przedmiocie statutu jednostki budżetowej – Powiatowego Urzędu Pracy w Myszkowie winna mieć charakter aktu prawa miejscowego. Przedmiotowa uchwała zawiera normy o charakterze generalnym (nieodnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (mogące zostać wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości), bowiem postanowienia statutu regulują realizację zadań jednostki wobec podmiotów pozostających poza jej strukturą wewnętrzną (generalność), realizowanych w sposób ciągły – aż do ewentualnej likwidacji jednostki (abstrakcyjność). Adresatem uchwały jest zatem, oprócz osób zatrudnionych w tej jednostce, również społeczność lokalna, która korzysta z usług tej jednostki. Jest to zatem akt o charakterze prawa miejscowego, a nie akt wewnętrzny.

Dalej należy zauważyć, iż organ jednostki samorządu terytorialnego posiadający kompetencję do wydania określonego aktu, może go także zmienić lub uchylić. Jednakże powyższa zmiana lub uchylenie, powinna nastąpić w takim samym trybie, w jakim nastąpiło podjęcie pierwotnego aktu. Przedmiotowej uchwale został nadany walor aktu prawa miejscowego, bowiem zgodnie z jej § 4 *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Rada Powiatu uzależniła więc wejście w życie uchwały od uprzedniej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego. Tymczasem, uchwała uchylana w § 1 badanej uchwały, a mianowicie uchwała nr LII/326/2006 z dnia 23 sierpnia 2006 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Myszkowie nie zawiera regulacji dotyczącej jej ogłoszenia w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego. Przepis § 3 powołanej uchwały stanowi, że *wchodzi ona w życie z dniem ogłoszenia z mocą obowiązującą od 1 lipca 2006 roku*. W ocenie organu nadzoru niedopuszczalne jest uchylenie aktem prawa miejscowego uchwały nieposiadającej takiego charakteru. Uchylenie uchwały powinno bowiem nastąpić w takim samym trybie, w jakim weszła w życie uchwała uchylana. Charakter prawny aktu uchylającego jest obowiązkowo taki sam jak aktu uchylanego. Przepisy uchylające mają charakter niesamodzielny. W przeciwieństwie do przepisów merytorycznych nie służą one bezpośrednio do wyrażania norm prawnych, lecz do wyeliminowania z obrotu prawnego przepisów merytorycznych. Oznacza to, że uchwała uchylająca akt niepublikowany w sposób właściwy dla prawa miejscowego, również nie powinna zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Rozwiązanie takie powodowałoby nieczytelność i chaos w zakresie obowiązywania uchwał ogłoszonych w tym

publikatorze. Zakwestionowana regulacja § 2 uchwały narusza podstawowe zasady polskiego systemu prawnego wyrażone w art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym *Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Z powołanego przepisu Trybunał Konstytucyjny wyprowadza tzw. zasadę przyzwoitej legislacji. Składa się na nią szereg dyrektyw związanych pod względem aksjologicznym (służą one ochronie wspólnych wartości, jakimi są zaufanie obywateli do państwa i prawa oraz pewność prawa) oraz funkcjonalnym (stanowią dyrektywy kierowane do prawodawcy i odnoszą się do procesu tworzenia prawa). Zasada prawidłowej legislacji została ukształtowana jako *system ściśle ze sobą powiązanych dyrektyw adresowanych do prawodawcy, wskazujących jak należy dokonywać zmian prawa w państwie prawnym* (K. Działocha, T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji jako podstawa kontroli konstytucyjności prawa*, Przegląd Legislacyjny 2006, nr 3, s. 6-7). Nie ulega wątpliwości, że również uchwałodawca lokalny pozostaje związany tą zasadą na etapie stanowienia uchwał. Tym samym (uwzględniając brzmienie art. 4 ust. 1 w związku z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), Rada winna była podjąć dwie odrębne uchwały – jedną (tzw. zwykłą) w sprawie uchylenia wskazanej uchwały oraz drugą (będącą prawem miejscowym), w sprawie nadania statutu omawianej jednostce. W tym kontekście należy zauważyć, że tytuł uchwały wskazuje na intencje Rady w zakresie zmiany w drodze uchwały, mającej rangę aktu prawa miejscowego, dotychczasowego Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Myszkowie, nadanego w drodze uchwały zwykłej. Zabieg ten, z powodów przywołanych powyżej jest niedopuszczalny, a ponadto jest sprzeczny z treścią samej uchwały, gdyż Rada nie dokonała zmiany, ale nadała nowy statut.

Przechodząc do analizy postanowień Statutu PUP, należy podnieść, że w jego § 2 Rada wymieniła szereg ustaw, na podstawie których Powiatowy Urząd Pracy w Myszkowie, wykonuje zadania, przyjmując, iż określają je poniższe przepisy:

- a) *ustawa z dnia 20 marca 2025r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. z 2025 r., poz. 620)*
- b) *ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r., poz. 621)*
- c) *ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 44)*
- d) *ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 806)*
- e) *ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 83 z póź. zm.)*
- f) *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1530 z póź. zm.)*
- g) *ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 120 z póź. zm.)*
- h) *ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.)*
- i) *inne ustawy i przepisy wykonawcze.*

Następnie w § 3 Statutu Rada wskazała następujące *Cele i zadania Powiatowego Urzędu Pracy*:

1. *PUP realizuje zadania w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.*
2. *Celem realizacji zadań jest pełne i produktywne zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich, wzmacnianie integracji i solidarności społecznej oraz zwiększanie mobilności na rynku pracy.*
3. *Szczegółowe zadania realizowane przez PUP wynikają z art. 38 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. z 2025 r., poz. 620).*
4. *Urząd ponadto wykonuje zadania wynikające z ustawy z dnia 20 marca 2025r. o warunkach dopuszczalności powierzenia pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r., poz. 621) oraz wynikające z innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa.*

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 nie sposób uznać, aby postanowienia Statutu, dotyczące zakresu działalności PUP, zawarte w § 2 oraz § 3 ust. 4 Statutu, spełniały powyższe wymogi. W tym miejscu zauważyć bowiem trzeba, że w obu wskazanych regulacjach Statutu, Rada posłużyła się ogólnym sformułowaniem *zadania*, nie wskazując czy będą to tylko zadania powiatu realizowane przez PUP czy też wszystkie zadania, wynikające z tych

ustaw. Wskazane przepisy uchwały są wysoce 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 (zadania). Odwołanie się zatem przez Radę Powiatu ogólnie do zadań wynikających z ustaw – bez powołania się na konkretne zadania – nie znajduje uzasadnienia prawnego i powoduje niejasność regulacji uchwały w tym zakresie. Z uwagi na przyjętą przez Radę konstrukcję przepisów, nie jest zatem możliwe jednoznaczne i pełne ustalenie zakresu działalności tej jednostki.

Należy zauważyć, że niektóre z wymienionych w § 2 Statutu ustaw w ogóle nie wskazują zadań powiatu (ani własnych ani zleconych), które miałyby realizować PUP – ich przepisy nie mogą więc być podstawą działalności tej jednostki. Dotyczy to w szczególności ustawy o rachunkowości czy ustawy o finansach publicznych.

Ponadto należy wskazać, iż statutowe regulacje dwukrotnie odwołują się do przepisów ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. z 2025 r. poz. 620). Przepis § 2 lit. a Statutu wymienia tę ustawę w sposób ogólny, a następnie § 3 ust. 3 Statutu doprecyzowuje w sposób nie budzący wątpliwości, iż: *Szczegółowe zadania realizowane przez PUP wynikają z art. 38 ustawy*. W tym zakresie ustalenia Rady są w ocenie organu nadzoru klarowne. Jednakże takiego czytelnego zawężenia regulacji brak co do pozostałych aktów, wskazanych w § 2 oraz § 3 ust. 4 Statutu. Stąd możliwa jest ich interpretacja w ten sposób, że PUP realizuje wszystkie zadania, wynikające z przywołanych ustaw, podczas gdy przyjęcie takiego rozwiązania jest niedopuszczalne. Przykładem może być ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2024r., poz. 44), w oparciu o przepisy której ustawodawca określił zadania samorządu powiatu (art. 35a ust. 1), spośród których wyłonił jedynie część, przypisując ich realizację PUP (ust. 2 pkt 2 powołanej normy) natomiast wykonawstwo innych zadań pozostawił powiatowym centrom pomocy rodzinie (ust. 2 pkt 1 powołanej normy). Zastrzeżenie to należy odnieść także do przywołania przez Radę Powiatu ustawy o dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Choć regulacje wskazujące ten akt jako podstawę działalności PUP również powołano w Statucie dwukrotnie – w § 2 lit. b i § 3 ust. 4 – to nie uwzględniono faktu, iż akt ten nakłada obowiązki nie tylko na starostę (który może powierzać faktyczną ich realizację PUP), ale także nakłada obowiązki na inne podmioty (wojewodę oraz pracodawców), których już przypisać tej jednostce nie sposób. Konsekwentnie zarzut ten odnieść należy także do ogólnego wskazania w § 2 lit. d i e Statutu odpowiednio: ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej (t.j. Dz. U. z 2025 r., poz. 806) oraz ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.

Należy również zauważyć, że poprzez zawarcie następujących zwrotów: w § 2 lit. i Statutu *inne ustawy i przepisy wykonawcze* oraz w § 3 ust. 4 Statutu *w szczególności*, normy te istotnie naruszają art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z ww. regulacjami, *statutowe zadania PUP określają (...) inne ustawy i przepisy wykonawcze, Urząd ponadto wykonuje (...) zadania wynikające z innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa*. Rada Powiatu stworzyła zatem otwarty i nieskonkretyzowany katalog zadań PUP, czyniąc tym samym regulacje statutu w tym zakresie nieczytelne dla przeciętnego adresata norm prawnych uchwały. Powyższe działanie 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 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 (zadania) w sposób konkretny. Wymaga podkreślenia, 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). Skoro przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, to z jej normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w niej postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, w taki sposób, by precyzyjnie i kompleksowo realizowały delegację ustawową. Ponadto regulacje w niej 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 Myszkowie. Jak już wyżej

szczegółowo wyjaśniono, w ocenie organu nadzoru kwestionowana regulacja uchwały nie spełnia ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, przesądzające o unieważnieniu uchwały w całości. Co istotne, konstrukcja uchwały nie pozwala na zastosowaniu środka nadzorczego, polegającego na częściowym jedynie unieważnieniu uchwały i wyeliminowaniu wyłącznie wadliwych regulacji statutowych. Pozostawienie uchwały, której regulacja sprowadzałaby się – w zakresie wskazania zadań PUP – wyłącznie do następujących postanowień: *Rozdział 2. Cele i zadania Powiatowego Urzędu Pracy § 3. 1. PUP realizuje zadania w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy. 2. Celem realizacji zadań jest pełne i produktywne zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich, wzmacnianie integracji i solidarności społecznej oraz zwiększanie mobilności na rynku pracy. 3. Szczegółowe zadania realizowane przez PUP wynikają z art. 38 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. z 2025 r., poz. 620)*, nie czyniłoby zadość wymogom ustawy. Regulacja ta nie obejmuje istotnej części zadań, obligatoryjnie przypisanych PUP, dotyczących *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*. Już tylko ta konstatacja uzasadnia wyeliminowanie uchwały z obiegu prawnego w całości.

Dalej należy wskazać na wadliwość regulacji przyjętych w § 5 Statutu, które nie należą do materii statutowej. Odnoszą się one do sfery prawa pracy i jednocześnie stanowią powtórzenie przepisów powszechnie obowiązujących. Oceny tych postanowień należy dokonać z uwzględnieniem ustaw: z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) oraz o samorządzie powiatowym. 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 tego przepisu 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. 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. 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. Obecnie to starosta powołuje dyrektora PUP po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy.

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. Toteż zbędne regulowanie materii określonej w następujących postanowieniach § 5 Statutu:

3. *Dyrektor kieruje działalnością PUP przy pomocy Zastępcy Dyrektora oraz kierowników komórek organizacyjnych.*

4. *Zastępcę Dyrektora powołuje i odwołuje Dyrektor PUP.*

5. *Podczas nieobecności Dyrektora, działalnością PUP kieruje Zastępca Dyrektora.*

6. *Wrazie nieobecności Dyrektora PUP i Zastępcy Dyrektora, kierownictwo sprawuje upoważniony przez Dyrektora pracownik.*

7. *Dyrektor wykonuje czynności pracodawcy w rozumieniu przepisów prawa pracy dla osób zatrudnionych w PUP oraz jest ich przełożonym służbowym.*

Nadto, zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu, chyba że przepisy stanowią inaczej. Wskazać należy, że Rada nie ma podstaw do ustalenia (w § 6 ust. 1 Statutu) materii, jaką Zarząd Powiatu powinien uregulować w regulaminie organizacyjnym Powiatowego Urzędu Pracy, wydanym (a nie jedynie zatwierdzanym – jak chce tego Rada Powiatu w Myszkowie przez Zarząd) zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto Rada Powiatu, 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.

Reasumując, powołane przepisy Statutu wykraczają poza kompetencje Rady Powiatu, co oznacza, iż przyjęte zostały z naruszeniem art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych i art. 7 Konstytucji RP.

Zastrzeżenie to dotyczy także następujących postanowień, mających wyłącznie informacyjny charakter:

- § 1 ust. 5 Statutu – powielający normy zawarte w art. 16 i art. 22 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia,
- § 3 ust. 5 Statutu – powielający normy zawarte w art. 6 ww. ustawy,
- § 4 ust. 1 Statutu – powielający normy zawarte w art. 3 ust. 1 ww. ustawy,
- § 4 ust. 2 Statutu – powielający normy zawarte w art. 3 ust. 2 ww. ustawy,
- § 4 ust. 3 Statutu – powielający normy zawarte w art. 4 ust. 1 ww. ustawy,
- § 4 ust. 4 Statutu – powielający normy zawarte w art. 4 ust. 2 ww. ustawy,
- § 6 ust. 2 Statutu – odsyłający do ustawy o pracownikach samorządowych,
- § 6 ust. 3 Statutu – odsyłający do odrębnych przepisów.

Niezasadne jest także powtarzanie regulacji, dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej jednostki. Organ nadzoru stwierdza, że materię tę normują przepisy ustawy o finansach publicznych oraz akty wykonawcze do tej ustawy. Przepisy te nie stanowią delegacji do podjęcia przez Radę regulacji statutowych w zakresie gospodarki finansowej jednostki budżetowej. W szczególności, postanowienie zawarte w § 7 ust. 2 Statutu, w myśl którego *Podstawą gospodarki finansowej Urzędu jest roczny plan finansowy obejmujący dochody i wydatki*, reguluje ponownie materię określoną w art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym *podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków, zwany dalej „planem finansowym jednostki budżetowej”*. Ponadto, regulacja zawarta w § 7 ust. 1 Statutu nie zawiera żadnych norm prawnych, a jedynie odesłanie do bliżej nieokreślonych *zasad dla jednostek budżetowych*, wobec czego powyższe regulacje należy uznać za sprzeczne z prawem, tj. z art. 11 ust. 2 ustawy art. 7 Konstytucji RP. Podobnie ocenić należy postanowienia ust. 3-5 omawianej normy statutowej.

Ponadto, określając źródła finansowania działalności Urzędu, Rada wskazała je w formie katalogu otwartego, co jest niedopuszczalne. Zdaniem organu nadzoru § 8 istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji RP. W powyższej regulacji uchwały wskazano, co następuje: *PUP do realizacji swoich zadań i celów może pozyskiwać środki finansowe z innych źródeł, zwłaszcza z funduszy celowych oraz środków Unii Europejskiej, a także źródeł określonych w odrębnych przepisach*. Użycie przez Radę wymienionych sformułowań *z innych źródeł, zwłaszcza, a także 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 Myszkowie. Wada ta stanowi naruszenie zasady poprawnego prawotwórstwa, gdyż inny organ (podmiot) niż Rada Powiatu, 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 Powiatu 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). Przedmiotowa uchwała ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. 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. W ocenie organu nadzoru kwestionowane regulacje nie spełniają ww. wymogów, co należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ich wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Adresat tego aktu normatywnego – powszechnie obowiązującego źródła prawa w obecnym brzmieniu, nie jest w stanie samodzielnie w sposób precyzyjny ustalić, wszystkich źródeł pozyskiwania środków finansowych przez omawianą jednostkę.

Należy także podnieść, że w *Postanowieniach końcowych* Statutu zamieszczono § 9 ust. 1, stanowiący, iż w sprawach nieuregulowanych statutem zastosowanie mają właściwe przepisy prawa. W świetle art. 87 i art. 94 Konstytucji RP, ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawa miejscowego, wydawanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Ustanowiony w Konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Powyższe powoduje, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa, obliuguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Kwestionowanego postanowienia Statutu nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 81/12, CBOSA).

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).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż: *Uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.*

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIX/125/2025 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 31 lipca 2025 r. w sprawie zmiany statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Myszkowie, w całości, 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 z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz