



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 października 2025 r.

Poz. 5591

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.568.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 września 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/123/25 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Cieszynie, 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.), dalej jako „ustawa” w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 sierpnia 2025 r. Rada Powiatu Cieszyńskiego przyjęła uchwałę Nr XV/123/25 w sprawie zmiany Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Cieszynie, dalej jako „uchwała”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 sierpnia 2025 r.

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

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 powiatowym. Zgodnie z jego treścią na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu.

Analizując przytoczone wyżej uregulowania zauważyć należy, że ustawodawca przyznał 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) powiatowej 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.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że jej § 1 pkt 1 i pkt 2 (który odpowiednio nadaje nowe brzmienie § 1 pkt 1 załącznika do uchwały zmienianej oraz w § 1 dodaje pkt 5 i pkt 6 załącznika do uchwały zmienianej), istotnie narusza art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W powyższych regulacjach uchwały wskazano, co następuje:

§ 1. W Statucie Powiatowego Urzędu Pracy w Cieszynie, stanowiącym załącznik do uchwały Rady Powiatu Cieszyńskiego Nr XXI/164/12 z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Cieszynie, wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. z 2025 r. poz. 620)”;

2) w § 1 po pkt 4 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się pkt 5 i 6 w brzmieniu:

„5) ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 913),

6) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2025 r. poz. 621).”;

W ocenie organu nadzoru sporządzenie takiego wykazu w Statucie stanowi naruszenie prawa z tego powodu, że zawiera on zamkniętą listę ustaw i innych aktów. Sporządzenie takiej zamkniętej listy skutkuje tym, że mogą zostać pominięte inne akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje ww. jednostka. Takim przykładem jest pominięcie np. Kodeksu cywilnego lub Kodeksu pracy w tym wykazie. Tym samym sporządzenie wykazu wyczerpującego, a przy tym niepełnego stanowi istotne naruszenie prawa, ponieważ taka treść Statutu prowadzi do sprzeczności w systemie prawa w ramach dyrektywy wykładni systemowej. Skutkuje to bowiem tym, że § 1 Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Cieszynie w omawianym zakresie zawęził stosowanie aktów prawnych do tej jednostki tylko do objętego tym przepisem katalogu, mimo że sam przepis Statutu będącego aktem prawa miejscowego nie może derogować lub ograniczyć stosowania norm ustawowych jako norm powszechnie obowiązujących.

Ponadto przepis ten narusza hierarchię aktów prawnych. 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 obowiązaniu i stosowaniu aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa – z racji funkcjonowania w systemie prawnym.

W kontekście powyższego należy stwierdzić, że Rada Powiatu Cieszyńskiego nie jest uprawniona do przesądzania w drodze przedmiotowej uchwały o stosowaniu przepisów prawa znajdujących się w aktach wyższego rzędu, którymi są ustawy. Stwierdzić należy, że organ stanowiący powiatu obowiązany jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego mu przez ustawę. Wobec zaś faktu, że ustawa nie przewiduje dla Rady uprawnienia do rozstrzygania o obowiązaniu aktów ustawowych, należy uznać, że

Rada normując ww. materię w Statucie istotnie naruszyła prawo, tj. art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Dalej należy wskazać, że § 1 pkt 3 uchwały, który nadaje nowe brzmienie § 5 załącznika do uchwały zmienianej – nie wypełnia prawidłowo delegacji ustawowej wynikającej z art. 11 ust. 2 ustawy. W powyższej regulacji uchwały wskazano, że:

§ 1. W Statucie Powiatowego Urzędu Pracy w Cieszynie, stanowiącym załącznik do uchwały Rady Powiatu Cieszyńskiego Nr XXI/164/12 z dnia 24 kwietnia 2012 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Cieszynie, wprowadza się następujące zmiany:

3) § 5 otrzymuje brzmienie:

„1. PUP jest instytucją rynku pracy, wchodzącą w skład publicznych służb zatrudnienia, realizującą zadania w celu pełnego i produktywnego zatrudnienia, rozwoju zasobów ludzkich, wzmacniania integracji i solidarności społecznej oraz zwiększania mobilności na rynku pracy, w tym zadania wynikające z projektów, na które pozyskał środki finansowe z funduszy celowych oraz Unii Europejskiej.

2. PUP współdziała z innymi organami, organizacjami i instytucjami zajmującymi się realizacją zadań w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.”.

Jak już wyżej wyjaśniono, organ stanowiący powiatu na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy był obowiązany do określenia m.in. przedmiotu działalności jednostki budżetowej (tu: Powiatowy Urząd Pracy w Cieszynie), który jest jednym z obligatoryjnych elementów w postanowieniach omawianego statutu. Jednakże kwestionowaną przez organ nadzoru regulacją uchwały dokonano nowelizacji § 5 Statutu PUP w Cieszynie (który dotychczas regulował jego zadania) nadając mu nowe brzmienie – poprzez określenie celów PUP oraz podmiotów z którymi może współdziałać. Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Cieszyńskiego omawianą regulacją uchwały nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, gdyż pozbawiła ww. statut przedmiotu działalności (zadań) jednostki budżetowej, co stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Powiatu Cieszyńskiego przedmiotową uchwałą naruszyła w sposób istotny art. 11 ust. 2 ustawy w zw. z art. 2, art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, co stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej 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).

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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XV/123/25 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 26 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Cieszynie, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa 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