



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 października 2025 r.

Poz. 5732

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.577.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 1 października 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/129/25 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Pszczynie, w części określonej w:

- 1) ust. 4 lit. d, e, rozdziału 1 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej 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) ust. 3 rozdziału 2 Załącznika do uchwały, jako niezgodnej z art. 11 ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 sierpnia 2025 r. Rada Powiatu w Pszczynie podjęła uchwałę Nr XIX/129/25 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Pszczynie. Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Pszczynie stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały, dalej jako: „Statut”.

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

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

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż jest ona 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 powiatowej 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 o finansach publicznych. Rolą rady powiatu jest zatem przyjęcie statutu, rozumianego jako zbiór zasad regulujących w sposób kompleksowy i wyczerpujący, zakres działalności (zadań) jednostki.

Przechodząc do analizy niniejszej uchwały, wskazać należy, że część jej postanowień została podjęta z naruszeniem prawa.

W ust. 4 rozdziału 1 statutu wskazano:

4. Statutowe zadania Powiatowego Urzędu Pracy w Pszczynie określają przepisy:

a) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia;

b) ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

c) ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych;

d) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;

e) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W powyższej regulacji statutu Rada Powiatu wskazała zatem ustawy, które określają statutowe zadania PUP. Z kolei w rozdziale 2 ust. 2 statutu zatytułowanym: *Przedmiot i zakres działania Powiatowego Urzędu Pracy w Pszczynie*, Rada Powiatu określiła przedmiot działalności Powiatowego Urzędu Pracy, wskazując że:

2. Powiatowy Urząd Pracy w Pszczynie wykonuje zadania samorządu powiatu w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy określone w ustawie z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia oraz zadania przewidziane w przepisach prawnych, o których mowa w Rozdziale I ust. 4 niniejszego statutu.

Należy wskazać, iż Rada powinna w sposób bardziej przedmiotowy wskazywać zadania, które będzie realizować PUP, a nie tylko przywołać ustawy, w których zostały określone te zadania. Zdania powinny być określone w sposób precyzyjny, tak, aby nie zachodziły wątpliwości co do tego, jakie zadania jednostka ta będzie wykonywała. Zaznaczyć przy tym trzeba, iż wskazane w ust. 4 lit. d oraz lit. e rozdziału 1 Statutu, ustawy o samorządzie powiatowym oraz o finansach publicznych nie nakładają na urząd pracy żadnych zadań. A zatem brak było podstaw do ich przywołania wśród ustaw określających statutowe zadania PUP. Takie działanie niewątpliwie uznać należy za wypełniające przesłankę istotnego naruszenie prawa, tj. art. 11 ust. 2 ustawy.

W dalszej kolejności należy zakwestionować również ust. 3 rozdziału 2 statutu, zgodnie z którym 3. *Powiatowy Urząd Pracy w Pszczynie przy realizacji swoich zadań statutowych współpracuje z organami i instytucjami, które zajmują się problematyką aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy.*

Zdaniem organu nadzoru w ramach przyznanej kompetencji Rada nie posiada możliwości nakładania obowiązku podejmowania współpracy z PUP przez podmioty stojące poza strukturą organizacyjną danej jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem w Statucie Rada stanowi o takim zobowiązaniu względem podmiotów trzecich, tj. względem organów i instytucji - bez bliższego określenia, o jakie organy i instytucje chodzi, wskazując jedynie w jakim zakresie to współdziałanie powinno się odbywać. Takie regulacje, zdaniem organu nadzoru, wykraczają poza delegację ustawową wynikającą z art. 11 ust. 2 ustawy. Ponadto kwestie związane ze współdziałaniem w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy w odniesieniu do zadań powiatu zostały już określone w art. 38 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia.

Na koniec, sygnalizacyjnie, organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada w załączniku badanej uchwały, zastosowała nieznaną zasadom techniki prawodawczej sposób podziału jednostki systematyzacyjnej na jednostki redakcyjne. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, a organ jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązany jest do zachowania zasad prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną, w tym stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej jako „ZTP”. Zasady techniki prawodawczej unormowane w ww. rozporządzeniu określają sposób, w jaki należy redagować akty normatywne, by ich stosowanie zapewniło spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych. Należy zauważyć, że treść Statutu została podzielona na jednostki systematyzacyjne, tj. 4 Rozdziały. Rozdziały z kolei podzielono na jednostki redakcyjne oznaczone w sposób właściwy dla ustępów. Nie wyodrębniono jednak podstawowych jednostek redakcyjnych, jakimi dla aktów prawa miejscowego są paragrafy. Organ nadzoru wskazuje na obowiązujące w tym zakresie wytyczne dotyczące uchwały, będącej aktem prawa miejscowego, zawarte w ZTP, szczególnie na § 124 i § 124a ZTP. Przepisy te na podstawie § 143 ZTP stosuje się odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 124 ust. 1 ZTP podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (§ 124 ust. 2 ZTP). Uwzględniając natomiast możliwość grupowania paragrafów w jednostki systematyzacyjne, to w § 124a ZTP określono, że w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia (tu: aktu prawa miejscowego)

paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). W rozporządzeniu (tu: w akcie prawa miejscowego) wyjątkowo można wprowadzić dodatkowo oddziały jako jednostki systematyzacyjne niższego stopnia niż rozdział (ust. 3). Zdecydowanie więc rozdział nie może być podstawową jednostką redakcyjną uchwały, w tym również jej załączników. Ponadto zgodnie z § 57 ust. 1 Zasad prawodawca obowiązany jest zachować ciągłość numeracji jednostek redakcyjnych w obrębie całego aktu prawnego, a nie – jak w omawianym Statucie – rozpoczynać numerację w obrębie poszczególnych Rozdziałów. Należy podkreślić, że organ jednostki samorządu terytorialnego, zobowiązany jest do prawidłowego posługiwania się techniką legislacyjną oraz stosowania reguł zawartych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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; CBOSA).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała rady powiatu niezgodna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIX/129/25 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 27 sierpnia 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Pszczynie została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części określonej na wstępie, 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
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz