



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 12 listopada 2025 r.

Poz. 6302

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NPII.4131.1.615.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 października 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 236/2025 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 25 września 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Siemianowicach Śląskich, 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*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 września 2025 r. Rada Miasta Siemianowic Śląskich podjęła uchwałę nr 236/2025 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Siemianowicach Śląskich, dalej jako: „uchwała”.

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

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

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 września 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest 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 Miasta Siemianowic Śląskich w § 2 Statutu postanowiła, że: *1. Celem działania Powiatowego Urzędu Pracy w Siemianowicach Śląskich jest wykonywanie zadań w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy. 2. Przy realizacji zadań Powiatowy Urząd Pracy w Siemianowicach Śląskich współdziała z innymi jednostkami organizacyjnymi Miasta Siemianowice Śląskie, z organami samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych, z radami rynku pracy, organami administracji rządowej, organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi, agencjami zatrudnienia oraz innymi organizacjami działającymi w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy*.

Jak już wyżej wyjaśniono, organ stanowiący na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy był obowiązany do określenia m.in. przedmiotu działalności jednostki budżetowej (tu: Powiatowy Urząd Pracy w Siemianowicach Śląskich), który jest jednym z obligatoryjnych elementów w postanowieniach omawianego statutu. Jednakże regulacją § 2 uchwały określono cele PUP oraz podmioty, z którymi współdziała. W ocenie organu nadzoru problematyka normowania przez Radę Miasta celów i sposobu realizacji zadań Powiatowego Urzędu Pracy nie wypełnia materii statutowej wynikającej z art. 11 ust. 2 ustawy. Ponadto 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 publicznych służb zatrudnienia w zakresie prowadzenia zbiorów danych).

Wobec powyższego, w ocenie organu nadzoru Rada Miasta Siemianowic Śląskich omawianą regulacją uchwały nie wypełniła prawidłowo upoważnienia ustawowego, gdyż nie określiła w statucie przedmiotu działalności jednostki budżetowej, co stanowi istotne naruszenie art. 11 ust. 2 ustawy. Naruszenie to stanowi podstawę do wyeliminowania z obrotu prawnego całej uchwały.

Ponadto przepisem § 1 ust. 4 Statutu, Rada postanowiła: *Nadzór nad działalnością Powiatowego Urzędu Pracy w Siemianowicach Śląskich sprawuje Prezydent Miasta Siemianowice Śląskie.*

Organ nadzoru wskazuje, że problematyka sprawowania nadzoru nad jednostką organizacyjną powiatu nie stanowi materii statutowej, nie mieści się bowiem w zakresie upoważnienia wynikającego z treści art. 11 ust. 2 ustawy. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620) to do zadań wojewody w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy należy sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez dyrektora PUP. Tym samym przepis § 1 ust. 4 Statutu uznać należy za wykraczający poza delegację ustawową i naruszający prawo w sposób istotny.

W niniejszej sprawie w dniu 27 października 2025 r. pismem znak: SP.8120.5.25.2025 Prezydenta Miasta złożył wyjaśnienia, w których wskazał, iż przyjęta uchwała w pełni odpowiada wymogom art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.) oraz pozostaje w zgodzie z przepisami ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 620) – dalej: Ustawa i respektuje zasady stanowienia prawa w demokratycznym państwie prawa. Zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienia statutu w żadnym zakresie nie wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia, ani nie wprowadzają nowych regulacji prawnych. Pismo to zawiera polemikę z zarzutami sformułowanymi w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego. Jednakże, w ocenie organu nadzoru, wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie z przyczyn szczegółowo opisanych powyżej. W tym miejscu należy zasygnalizować, że o zakazie inkorporowania przepisów ustawowych do aktów prawa miejscowego sądy administracyjne wypowiadały się wielokrotnie m. in. w wyrokach: z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, z dnia 14 października 1999r. II SA/Wr 1179/98, z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 882/02, z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02, z dnia 8 kwietnia 2008 r. II OSK 370/07, z dnia 30 września 2009 r. sygn. akt II OSK 1077/09, III OSK 6962/21 z 20 grudnia 2020 r.). Organ stanowiący nie posiada kompetencji do regulowania (modyfikowania) materii, która została już uregulowana w obowiązujących przepisach prawa rangi ustawowej. Powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała Rady nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Przede wszystkim takie powtórzenia są też najczęściej dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika zatem niedopuszczalność działania organu realizującego

delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Uchwalenie aktu prawa miejscowego polega na wprowadzeniu do porządku prawnego nowych przepisów, które albo w ogóle nie mają odpowiednika w przepisach obowiązujących, albo przepisy te uszczegółwiają w określonym zakresie, w ramach ustawowych upoważnień (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 6962/21, opubl. LEX nr 3482322).

Organ nadzoru zaznacza, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. 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 lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości.

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.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 236/2025 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 25 września 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Siemianowicach Śląskich – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, 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