



WOJEWODA LUBELSKI

PN-II.4131.181.2025

Lublin, dnia 15 lipca 2025 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

stwierdzające nieważność uchwały Nr XIII/86/2025 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Łęcznej, w części obejmującej § 5 ust. 2 w brzmieniu: „i odwołuje”, § 7 ust. 1 i ust. 3 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 i 1907)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/86/2025 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie uchwalenia statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Łęcznej, w części obejmującej § 5 ust. 2 w brzmieniu: „i odwołuje”, § 7 ust. 1 i ust. 3 Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII/86/2025 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 czerwca 2025 r.

Przedmiotową uchwałą, podjętą min. na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.), Rada Powiatu w Łęcznej przyjęła Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Łęcznej, w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

W § 5 ust. 2 Statutu Rada przyjęła, że Dyrektora PUP powołuje *i odwołuje* Starosta Łęczyński.

Tryb odwoływania dyrektora powiatowego urzędu pracy został określony przez ustawodawcę w art. 19 ustawy z dnia 20 marca 2025r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu starosta odwołuje dyrektora PUP po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy. Opinia powiatowej rady rynku pracy nie jest wymagana w przypadkach, o których mowa w art. 52 i art. 53 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy oraz w przypadku odwołania dyrektora PUP na jego wniosek (ust. 2). Dyrektora PUP, o którym mowa w art. 42 ust. 1 powołują i odwołują w porozumieniu właściwi starostowie. Organ

właściwy do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy ustalają w porozumieniu właściwi starostowie. Przepisy ust. 2 oraz art. 18 ust. 3 i 4 stosuje się (art. 19 ust. 5).

Z art. 19 ust. 2 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia wynika zatem, że zasadą jest odwoływanie dyrektora po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy. Wyjątek zaś stanowi sytuacja, w której odwołanie dyrektora następuje bez tej opinii w ściśle określonych przypadkach: rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika (art. 52 ustawy Kodeks pracy), rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z powodu niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby i w razie usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy z innych przyczyn (art. 53 ustawy Kodeks pracy) oraz na wniosek dyrektora.

Z porównania przepisów ustawowych z treścią § 5 ust. 2 Statutu wynika, że w regulacjach uchwały pominięto konieczność zasięgnięcia przez Starostę opinii powiatowej rady rynku pracy.

Tym samym § 5 ust. 2 Statutu w brzmieniu: „i odwołuje” w istotnym stopniu narusza art. 19 ust. 2 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia, albowiem modyfikuje przewidziany przez ustawodawcę tryb odwołania dyrektora powiatowego urzędu pracy.

W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że powtórzenia i modyfikacje jako wysoce dezinformujące stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia 14 października 1999 r. sygn. II SA/Wr 1179/98; z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. II SA 99/92; z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. SA/Wr 2761/95; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r. sygn. III RN 40/00, OSNP 2001/13/424; a także wyrok NSA z dnia 6 października 2015r. sygn. II OSK 1519/15, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 listopada 2017r. sygn. II SA/OI 722/17). Modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy uchwały może doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy.

Jak stanowi § 7 ust. 1 Statutu, *w sprawach nieuregulowanych Statutem mają zastosowanie odrębne przepisy.*

Zdaniem organu nadzoru taki zapis narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa, wynikającą z art. 87 Konstytucji RP. Z zasady tej wynika, 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.

Przepisu § 7 ust. 1 Statutu nie da się więc pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa.

Zauważyć trzeba, że przepis zawarty w uchwale Rady Powiatu nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy. Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały jak i przepisów hierarchicznie wyższych (ustaw, rozporządzeń wykonawczych do ustaw), rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych.

Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się statut, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w statucie - powszechnie

obowiązujące przepisy prawa. Tym samym Rada przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed ustawami i rozporządzeniami.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przedmiotowym przepisie, dopuszczalne jest jedynie w aktach prawnych tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów uchwały wydawanej przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przed przepisami ustawy. Stanowi to istotne naruszenie prawa i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 2 października 2013r., sygn. akt IV SA/Wr 303/13, *„można przyjąć, biorąc pod uwagę konstrukcję powołanego § 15 ust. 2 statutu, że przepisy te miałyby uzupełnić ewentualną lukę powstałą w toku stosowania uregulowań statutu. Jednakże w takim przypadku uchwałodawca pomija zupełnie, że statut może być oparty na konkretnym upoważnieniu ustawowym nie mogąc wykraczać poza to upoważnienie. Inaczej mówiąc statut władny jest normować tylko te materie do jakich upoważnienie znajduje się w akcie rangi wyższego rzędu. Nieprzystawalność jego postanowień do określanych sytuacji faktycznych wymagałoby jego zmiany lub uchylecia, a nie odsyłania do innych przepisów prawa (...) organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może warunkować stosowania przepisów aktów normatywnych wyższego rzędu brakiem odpowiedniej regulacji w akcie normatywnym niższego rzędu”*.

Zgodnie z § 7 ust. 3 Statutu, *zmiany Dziennika Ustaw nie wymagają zmiany statutu*.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie powyższej regulacji wykracza poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Tak sformułowany zapis uchwały budzi również wątpliwości interpretacyjne.

Uchwała w sprawie uchwalenia statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Łęcznej 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.

Jakiegokolwiek odczytywanie jej postanowień na zasadzie domniemywań bądź dowolnej interpretacji jest niedopuszczalne.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008r. sygn. akt II SA/Lu 485/08). W wyroku z dnia 6 czerwca 1995r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) NSA stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII/86/2025 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

/podpisano elektronicznie/

Otrzymują:

- 1) Starosta Łęczyński
- 2) Przewodniczący Rady Powiatu w Łęcznej