



Znak: P-1.4131.231.2025.KD
Szczecin, 16 lipca 2025 r.

Rada Powiatu Świdwińskiego

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 4 uchwały Nr XIV/67/25 Rady Powiatu Świdwińskiego z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Świdwinie.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Powiatu Świdwińskiego podjęła uchwałę Nr XIV/67/25 w sprawie nadania statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Świdwinie. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 30 czerwca 2025 r.

Jako materialnoprawną podstawę podjęcia uchwały Nr XIV/67/25 Rada Powiatu Świdwińskiego powołała art. 12 pkt 11, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹. Zgodnie z przywołanymi przez Radę przepisami ustawy o samorządzie powiatowym:

- *Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy: podejmowanie uchwał w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu (art. 12 pkt 11);*
- *Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu (art. 40 ust. 1);*
- *Akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie (art. 40 ust. 2 pkt 1);*
- *Akty prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej (art. 42 ust. 1).*

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

Z kolei, w myśl wskazanych przez organ stanowiący przepisów ustawy o finansach publicznych: *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności* (art. 11 ust. 2) i *Tworząc jednostkę budżetową, organ, o którym mowa w ust. 1, nadaje jej statut, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej, oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarządk* (art. 12 ust. 2).

Z powyższych unormowań Rada Powiatu Świdwińskiego wywiodła dla siebie kompetencję do nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Świdwinie, co nie budzi wątpliwości prawnych, jednak – w ocenie organu nadzoru – Rada w sposób nieprawidłowy zakwalifikowała uchwałę w tym przedmiocie do kategorii aktów prawa miejscowego i postanowiła w § 4 uchwały Nr XIV/67/25 o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym podejmowane przez terenowe organy administracji publicznej. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy określają reguły zachowania dotyczące generalnie oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny na terenie właściwości danego organu. W przypadku organów powiatu, wydawane przez te organy akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na oznaczonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek określonego zachowania się w sytuacjach wskazanych w takich przepisach, bądź też przyznają tym podmiotom w opisanych w tych aktach sytuacjach uprawnienia. O generalnym charakterze uchwały decyduje fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel (z nieoznaczonego kręgu adresatów), natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej postanowień.

Podjęta przez Radę Powiatu Świdwińskiego uchwała w sprawie nadania statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Świdwinie, nie spełnia opisanych wyżej wymogów aktu prawa miejscowego.

Zgodnie z art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym powiatowy urząd pracy jest jednostką organizacyjną powiatu, wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej. Powiatowy Urząd Pracy w Świdwinie jest jednostką organizacyjną Powiatu Świdwińskiego, działającą w formie jednostki budżetowej, zatem Rada Powiatu Świdwińskiego uprawniona jest do nadania mu statutu. Z analizy treści statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Świdwinie, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIV/67/25, wynika, że wymieniono w nim akty prawne (ustawy) na podstawie których działa Powiatowy Urząd Pracy w Świdwinie (§ 3 ust. 1), wskazano wykonywane przez Urząd zadania (§ 3 ust. 2 i ust. 3), określono organizację wewnętrzną i sposób zarządzania w urzędzie (§ 1, § 2, § 4- § 5). Prowadzi to do wniosku, że statut Powiatowego Urzędu Pracy w Świdwinie jest aktem wewnętrznym regulującym zasady jego działania. Nie zawiera natomiast norm generalnych i abstrakcyjnych pozwalających zakwalifikować go do aktów prawa miejscowego, adresowanych do nieograniczonego kręgu adresatów.

Podkreślić należy, że budżetowa jednostka organizacyjna, do jakich zalicza się powiatowy urząd pracy, nie ma samodzielnego charakteru, jej byt prawny zależy od organu, który tę jednostkę utworzył. Powiatowy urząd pracy jest jednostką organizacyjną podległą jednostce samorządu terytorialnego - powiatowi. Podjęte na podstawie upoważnienia ustawowego przez właściwy organ akty generalne skierowane do tej jednostki mają charakter aktów wewnętrznych. Istnienie takiej podstawy prawnej nie przesądza i nie może przesądzać o normatywnym (powszechnie obowiązującym) charakterze statutu podległej jednostki organizacyjnej. Akty normatywne powszechnie obowiązujące, objęte wymogiem publikacji, mają charakter generalno-abstrakcyjny, są skierowane do bliżej nieoznaczonego kręgu adresatów i nie wyczerpują się poprzez stosowanie. Co istotne, charakter prawny aktów nazywanych statutami nie jest jednolity, niektóre z nich np. statuty jednostek samorządu terytorialnego mają charakter aktów prawa miejscowego (m.in. statut powiatu), inne mają charakter aktów prawa wewnętrznego, jeszcze inne charakter aktów indywidualno-abstrakcyjnych. Akty prawa wewnętrznego, choć generalne, mają inny krąg adresatów – są nimi jednostki organizacyjnie podległe, podporządkowane lub nadzorowane lub ich pracownicy, nie zaś podmioty zewnętrzne. Adresatem statutu powiatowego urzędu pracy jest konkretna jednostka organizacyjna, której rada powiatu nadaje statut. Także te akty muszą być wydawane w oparciu o podstawę ustawową z uwagi na art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej² konstytuujący zasadę legalności działania władzy publicznej, ale upoważnienie to może mieć charakter ogólny, może wynikać także z norm zadaniowych i kompetencyjnych. Charakter wewnętrzny statutu powiatowego urzędu pracy potwierdza art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, stanowiący, że jednostka organizacyjna działa na podstawie statutu, określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności, w tym działalności podstawowej. To, że dana jednostka organizacyjna wykonuje zadania w stosunku do podmiotów zewnętrznych nie oznacza, że nadany jej statut - chociaż określa przedmiot działania jednostki organizacyjnej - działa w sferze zewnętrznej. Realizowanie zadań w stosunku do osób poszukujących pracy jest przecież regulowane szeregiem innych aktów normatywnych, głównie ustaw, a statut powiatowego urzędu pracy jako akt ustrojowo-organizacyjny nie wkracza, bo nie może, w tę zewnętrzną sferę działania³.

Stwierdzić nadto należy, że uchwała Nr XIV/67/25 nie tylko nie stanowi aktu prawa miejscowego, podlegającego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, jak wykazano powyżej, ale nie mieści się również w żadnej z kategorii aktów prawa wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴, który wymienia akty publikowane w ww. promulgatorze. Za prawnie wadliwy uznać należy zatem jej § 4, który uzależnia wejście w życie uchwały od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego. Z tego względu konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 uchwały Nr XIV/67/25 Rady Powiatu Świdwińskiego z

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³ Tak: wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07.

⁴ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Świdwinie.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia przedmiotowego rozstrzygnięcia.

Z upoważnienia

Wojewody Zachodniopomorskiego

Wicewojewoda Zachodniopomorski

I Wicewojewoda Zachodniopomorski

Bartosz Brożyński