



Znak: P-1.4131.240.2025.AKS
Szczecin, 16 lipca 2025 r.

Rada Powiatu Stargardzkiego

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

§ 3 uchwały Nr XVI/178/25 Rady Powiatu Stargardzkiego z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Stargardzie.

Uzasadnienie

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Powiatu Stargardzkiego podjęła uchwałę Nr XVI/178/25 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Stargardzie. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 2 lipca 2025 r.

Materialnoprawną podstawę do podjęcia ww. uchwały stanowi art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹, w myśl którego *Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności*. W ocenie organu nadzoru, o ile nie budzi wątpliwości kompetencja Rady Powiatu Stargardzkiego do podjęcia uchwały Nr XVI/178/25, o tyle należy uznać za nieprawidłową kwalifikację ww. aktu jako aktu prawa miejscowego, o czym stanowi treść § 3 uchwały, zgodnie z którym *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej opublikowania w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego*.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań publicznych wykonywanych przez powiat należy przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy. Zadania samorządu powiatu w zakresie aktywności zawodowej, wspierania zatrudnienia oraz rynku pracy realizowane w powiecie zostały szczegółowo określone w art. 38 ust. 1 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia², a ich wykonanie - w myśl art. 39 ust. 1 tej ustawy – powierzone zostało powiatowemu urzędowi pracy. Zgodnie z art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym

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

² Ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620 z późn. zm.).

powiatowy urząd pracy jest jednostką organizacyjną powiatu, wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej.

Powiatowy Urząd Pracy w Stargardzie jest jednostką organizacyjną Powiatu Stargardzkiego, działającą w formie jednostki budżetowej, zatem Rada Powiatu Stargardzkiego jest uprawniona do nadania mu statutu. Z analizy treści statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Stargardzie (dalej PUP), stanowiącego Załącznik do uchwały Nr XVI/178/25, wynika, że w rozdziale 1 zawierającym § 1- § 3 wskazano formę organizacyjną PUP, przepisy, w oparciu o które działa, obszar działalności, siedzibę, ponadto wymieniono organy sprawujące zwierzchnictwo oraz nadzór nad PUP. W rozdziale 2, § 4 wskazano cel działania PUP, rozdział 3, § 5 - § 8 zawiera przepisy z zakresu struktury organizacyjnej i zarządczej Powiatowego Urzędu Pracy w Stargardzie, rozdział 4, § 9 - § 13 określa majątek i finanse PUP, zaś rozdział 5, § 14 – system kontroli. Ostatni rozdział statutu PUP w § 15 stanowi o trybie uchwalania zmian tego aktu.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że statut Powiatowego Urzędu Pracy w Stargardzie 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.

Należy zauważyć, że przepisy prawa nie pozwalają ustanowić uchwały Nr XVI/178/25 aktem prawa miejscowego. Art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi jedynie, że jednostka organizacyjna działa na podstawie statutu, zawierającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Ani z tego przepisu, ani z art. 12 ust. 2 tej ustawy, stanowiącego że tworząc jednostkę budżetową, właściwy organ, nadaje jej statut oraz określa mienie przekazywane jej w zarząd - nie wynika by statut budżetowej jednostki organizacyjnej miał mieć charakter aktu prawa miejscowego i by powołane przepisy mogły stanowić podstawę prawną do podjęcia aktu o takim charakterze.

Podkreślić należy, że samo upoważnienie do podjęcia określonego aktu, w tym także aktu generalnego, nie przesądza o jego charakterze. 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 nie oznaczonego 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 RP³ konstytuujący zasadę legalności działania władzy publicznej, ale to upoważnienie może mieć charakter ogólny, może wynikać także z norm zadaniowych i kompetencyjnych. Charakter wewnętrzny statutu powiatowego urzędu pracy potwierdza art. 11 ust. 2, 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 działania.⁴

Wobec powyższej konkluzji nie znajduje uzasadnienia postanowienie o publikacji uchwały Nr XVI/178/25 w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

Zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁵ w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się:

- 1) akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy;
- 3) statuty związków międzygminnych, statuty związków powiatów oraz statuty związków powiatowo-gminnych;
- 3a) statuty związków metropolitalnych;
- 4) akty Prezesa Rady Ministrów uchylające akty prawa miejscowego stanowione przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez: wojewodę i organy administracji niezespólonej, organ samorządu województwa, organ powiatu i organ gminy;
- 6) porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte:
 - a) między jednostkami samorządu terytorialnego,
 - b) między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej;
- 7) uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa;
- 8) obwieszczenia o wygaśnięciu mandatu wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz o rozwiązaniu sejmiku województwa, rady powiatu lub rady gminy;
- 8a) rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 9) statut urzędu wojewódzkiego;
- 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwała Nr XVI/178/25 nie tylko nie stanowi aktu prawa miejscowego, jak wykazano powyżej, ale nie mieści się też w żadnej z kategorii aktów wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych prawa.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴ Por. wyrok NSA z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07.

⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Prawnie wadliwy jest zatem § 3 tego aktu, 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 §3 uchwały Nr XVI/178/25 Rady Powiatu Stargardzkiego z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie *nadania statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Stargardzie*.

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