



Znak: P-1.4131.215.2025.AS
Szczecin, 16 czerwca 2025 r.

Rada Powiatu Drawskiego

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 XIV/107/2025 Rady Powiatu Drawskiego z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Drawsku Pomorskim.

Uzasadnienie

W dniu 30 maja 2025 r. Rada Powiatu Drawskiego podjęła uchwałę Nr XIV/107/2025 w sprawie nadania Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Drawsku Pomorskim. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 6 czerwca 2025 r.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada powołała art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych¹. Pierwszy z tych przepisów upoważnia radę powiatu do podejmowania uchwał w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Z kolei, w myśl przywołanych przepisów ustawy o finansach publicznych jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (art. 11 ust. 2), gminne, powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe tworzą, łączą i likwidują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (art. 12 ust. 1 pkt 2), a tworząc jednostkę budżetową organ stanowiący nadaje jej statut oraz określa mienie przekazywane tej jednostce w zarząd (art. 12 ust. 2).

Z powyższych unormowań Rada Powiatu Drawskiego wywiodła dla siebie kompetencję do nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Drawsku Pomorskim, co nie budzi wątpliwości prawnych, jednak – w ocenie organu nadzoru – w sposób nieprawidłowy zakwalifikowała uchwałę w tym przedmiocie do kategorii aktów prawa miejscowego i postanowiła w §3 uchwały Nr XIV/107/2025 o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.

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

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

Powiatowy Urząd Pracy w Drawsku Pomorskim jest jednostką organizacyjną Powiatu Drawskiego, działającą w formie jednostki budżetowej, zatem Rada Powiatu Drawskiego uprawniona jest do nadania mu statutu. Z analizy treści statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Drawsku Pomorskim (dalej PUP), stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIV/107/2025, wynika, że wymieniono w nim akty prawne (ustawy) na podstawie których działa PUP (§2), w sposób ogólny wskazano przedmiot działalności, tj. zakres zadań publicznych wykonywanych przez PUP (§3), zaakcentowano zasady, jakimi kieruje się PUP i jego pracownicy w wykonywaniu swoich zadań (§4), a także określono organizację wewnętrzną i sposób zarządzania w urzędzie, w tym zarządzania powierzonym PUP mieniem (§5 - §8). Prowadzi to do wniosku, że statut Powiatowego Urzędu Pracy w Drawsku Pomorskim 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.

Żaden z powołanych przez Radę Powiatu Drawskiego w podstawie prawnej uchwały Nr XIV/107/2025 przepisów nie pozwala jej ustanowić aktu 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

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

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 XIV/107/2025 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 stanowionego przez wojewodę i organy administracji niezespólonej;
- 5) wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowionego 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;

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).

10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

Uchwała Nr XIV/107/2025 nie tylko nie stanowi aktu prawa miejscowego, jak wykazano powyżej, ale nie mieści się ponadto w żadnej z kategorii aktów wymienionych w art. 13 ustawy o ogłaszaniu normatywnych i niektórych innych aktów prawnych prawa. Prawnie wadliwy jest zatem jej §3, 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 XIV/107/2025 Rady Powiatu Drawskiego z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Drawsku Pomorskim.

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