



Wojewoda Zachodniopomorski

Znak: P-1.4131.200.2025.AA
Szczecin, 10 czerwca 2025 r.

Rada Powiatu w Gryfinie

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 XI/88/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Gryfinie.

Uzasadnienie

W dniu 28 maja 2025 r. Rada Powiatu w Gryfinie podjęła uchwałę Nr XI/88/2025 w sprawie uchwalenia statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Gryfinie.

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 29 maja 2025 r.

W myśl art. 11 ustawy o finansach publicznych¹ *Jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego (ust.1). Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (ust. 2).*

Wobec brzmienia cytowanego unormowania nie budzi wątpliwości uprawnienie organu stanowiącego Powiatu Gryfińskiego do podjęcia uchwały w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Gryfinie, który jest jednostką organizacyjną Powiatu Gryfińskiego, stanowiącą powiatową administrację zespoloną (art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym), należąca do sektora finansów publicznych i działająca w formie jednostki budżetowej.

Analiza treści przyjętej przez Radę Powiatu uchwały Nr XI/88/2025 prowadzi jednak do wniosku, że akt ten w części w sposób istotny narusza obowiązujący porządek prawny, z przyczyn opisanych poniżej.

W §3 ww. aktu Rada Powiatu w Gryfinie postanowiła, że: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego.* Przepis ten, zdaniem organu nadzoru, jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych

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

aktów prawnych². Nie sposób bowiem przyjąć, że statut powiatowego urzędu pracy stanowi akt prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od publikacji w dzienniku urzędowym województwa.

Akty prawa miejscowego są to bowiem 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 w Gryfinie uchwała w sprawie przyjęcia statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Gryfinie, nie spełnia opisanych wyżej wymogów aktu prawa miejscowego. Nie ma ona bowiem waloru przepisów powszechnie obowiązujących na terenie jednostki samorządu terytorialnego.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowoadministracyjnym³ *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. 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 - art. 12 pkt 1 ustawy powiatowej), 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 a nie podmioty zewnętrzne. Adresatem statutu w rozpoznawanej sprawie jest konkretna jednostka organizacyjna, której rada powiatu nadaje statut. (...) 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*

² Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

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

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.

W tej sytuacji, stwierdzenie nieważności §3 uchwały Nr XI/88/2025 Rady Powiatu w Gryfinie z dnia 28 maja 2025 r. w sprawie uchwalenia statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Gryfinie, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

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