



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 16 grudnia 2025 r.

Poz. 6244

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr WNK.IV.4131.38.2025

WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 31 lipca 2025 r.

Na podstawie art. 79 ust.1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.) stwierdzam nieważność

uchwały nr XIII/88/2025 Rady Powiatu Nakielskiego z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Nakle nad Notecią w części dotyczącej § 4 uchwały oraz § 5 ust. 2-6 załącznika do uchwały.

W pozostałym zakresie ww. uchwała zachowuje moc prawną.

UZASADNIENIE

W dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Powiatu Nakielskiego działając na podstawie art. 12 pkt 1 i 11, art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, art. 42 ust. 1 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, z późn.zm.) podjęła uchwałę w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Nakle nad Notecią.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru 1 lipca 2025.

Zawiadomieniem z 18 lipca 2025 znak: WNK.IV.4131.38.2025 organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

W odpowiedzi na powyższe zawiadomienie, pismem z dnia 22 lipca 2025 r. znak: AWA.0004.77.2025, Starosta Nakielski podzielił stanowisko Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Organ nadzoru podtrzymuje stanowisko zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W trakcie oceny legalności uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Nakle nad Notecią stanowi załącznik do przedmiotowej uchwały - zwany dalej załącznikiem.

W myśl art. 11 ustawy o finansach publicznych 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 Nakielskiego do podjęcia uchwały w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Nakle nad Notecią, który jest jednostką organizacyjną, stanowiącą powiatową administrację zespoloną (art. 33b pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym), należąca do sektora finansów publicznych i działająca w formie jednostki budżetowej. Jednak analiza treści przyjętej przez radę powiatu uchwały prowadzi do wniosku, że akt narusza w sposób istotny obowiązujący porządek prawny z przyczyn opisanych poniżej.

Organ nadzoru zwraca uwagę na zapis zawarty w § 4 uchwały, w którym postanowiono: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko – Pomorskiego.”

Powyższy przepis jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 i 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

W ocenie organu nadzoru statut powiatowego urzędu pracy nie stanowi aktu prawa miejscowego, którego wejście w życie jest uzależnione 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 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. O generalnym charakterze uchwały decyduje fakt, że na brzmienie jej przepisów będzie mógł się powołać każdy obywatel, natomiast abstrakcyjność przepisów uchwały to możliwość wielokrotnego stosowania jej postanowień.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała nie zawiera cech aktu generalnego i abstrakcyjnego. W tym miejscu zasadnym jest powołanie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2007 r., sygn. akt II OSK 353/07 (publ. LEX nr 334311), w którym sąd postanowił: „Budżetowa jednostka organizacyjna, a do takich 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”.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że uchwały organów samorządu terytorialnego mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to również, że w powyższych uchwałach nie mogą znaleźć się materie regulowane już w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Innymi słowy niedopuszczalne jest powtarzanie w uchwałach uregulowań ustawowych. I tak, zapisy § 5 ust. 2-4 załącznika, w których zawarto kwestię powoływania i odwoływania dyrektora oraz zastępcy dyrektora PUP stanowią przedmiot szczegółowych regulacji ustawowych (art. 19 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia Dz.U. z 2025 r. poz. 620). Tym samym działanie rady jest pozbawione delegacji ustawowej do wprowadzenia powyższych regulacji.

Analogiczna sytuacja występuje w § 5 ust. 5 i 6 załącznika. Przepisy te stanowią powtórzenia art. 39. ust. 2 ustawy o rynku pracy i służbach zatrudnienia.

Uznać należy, że uchwały podjęte w niniejszej sprawie, nie są aktami normatywnymi (aktami prawa miejscowego), lecz aktami wewnętrznymi, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Powyższe skutkuje zatem brakiem obowiązku ogłoszenia badanej uchwały - stosownie do art. 13 pkt 2 i pkt 10 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w konsekwencji brakiem możliwości uzależnienia jej wejścia w życie od upływu 14 - dniowego terminu od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa (...), o czym stanowi § 5 uchwały.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Poznaniu z dnia 2 sierpnia 2018 r., sygn. akt II SA/Po 228/18, w którym stwierdzono „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyraźnie rozróżnia się sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwałę, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przyczym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (por. wyrok NSA z 21 czerwca 2017 r., II OSK2677/15 (...), który obowiązuje od dnia jego podjęcia”.

Stosownie do treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.”. W wykładni cytowanego przepisu podkreśla się kryterium "istotnego"

naruszenia prawa, za które uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Wobec tego Rada Powiatu Nakielskiego podejmując uchwałę nr XIII/88/2025 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Nakle nad Notecią w sposób istotny naruszyła powołane przepisy ustaw, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w oznaczonej części.

Na powyższe rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego ul. Jagiellońska 3, 85-950 Bydgoszcz, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Michał Szybel