



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia wtorek, 18 listopada 2025 r.

Poz. 4323

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.188.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 17 listopada 2025 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r., poz. 107, z późn. zm.), **stwierdzam nieważność uchwały Nr XXIII/160/25 Rady Powiatu Braniewskiego** z dnia 15 października 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr XL/306/18 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 9 października 2018 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Braniewskiego.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Powiatu w Braniewie, powołując się na art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, dokonała zmiany Statutu Powiatu Braniewskiego; zwanego dalej Statutem.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Uzasadniając przedmiotową ocenę należy na wstępie wskazać, że w myśl art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję prawodawczą organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

Zgodnie z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, ustroj wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego określają, w granicach ustaw, ich organy stanowiące. Stosownie z art. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, o ustroju powiatu stanowi jego statut, co oznacza że akt ten jest swoistą lokalną konstytucją określającą ustroj (strukturę) powiatu. Uzupełnieniem cywilizowanej regulacji jest art. 12 pkt 1 ww. ustawy, przewidujący, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu.

Rada Powiatu Braniewskiego realizując ww. upoważnienie ustawowe § 1 kwestionowanej uchwały Nr XXIII/160/25 dokonała zmiany § 34 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XL/306/18 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 9 października 2018 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Braniewskiego. Ww. przepisowi nadano nowe brzmienie, w myśl którego, „...z pozostałymi członkami Zarządu Powiatu stosunku pracy na podstawie wyboru nie nawiązuje się.”.

Jednocześnie, w § 2 ww. uchwały zmieniającej postanowiono, że „... istniejące stosunki pracy na podstawie wyboru z pozostałymi członkami Zarządu Powiatu, nawiązane przed wejściem w życie niniejszej uchwały, wygasają po upływie 30 dni od dnia wejścia w życie niniejszej uchwały. Członkowie Zarządu, z którymi wygasł stosunek pracy na podstawie wyboru, pełnią swoje funkcje na podstawie powołania”.

Kwestionując legalność regulacji ww. uchwały wskazać trzeba, że zgodnie z art. 63 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r., poz. 277, z późn. zm.), umowa o pracę wygasa w przypadkach określonych w kodeksie oraz w przepisach szczególnych. Kolejne przepisy Kodeksu pracy, czyli art. 63¹, art. 63², art. 66 przewidują, że wygaśnięcie stosunku pracy następuje w ściśle określonych sytuacjach, takich jak śmierć pracownika, śmierć pracodawcy lub tymczasowe aresztowanie pracownika trwające dłużej niż 3 miesiące.

Ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1135), przewiduje w tym zakresie - wygaśnięcia stosunku pracy kilka regulacji. W myśl art. 18 ust. 2 ww. ustawy, odmowa złożenia ślubowania, o którym mowa w ust. 1 tegoż przepisu, przez pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, powoduje wygaśnięcie stosunku pracy. Zgodnie z kolei z art. 43b ust. 1 ww. ustawy o pracownikach samorządowych, stosunki pracy z wyboru w dotychczasowych urzędach gmin, starostwach powiatowych lub urzędach marszałkowskich wygasają z dniem utworzenia nowej jednostki samorządu terytorialnego. Ust. 2 powołanego art. 43b, zakłada natomiast, że wygaśnięcie stosunku pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jest równoznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców.

Cytowane normy prowadzą do wniosku, że wygaśnięcie stosunku pracy następuje z mocy prawa, a nie na skutek jakiegokolwiek czynności prawnej, czy to pracownika czy pracodawcy, jak w przypadku rozwiązania umowy, czy też np. organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Rada Powiatu w Braniewie nie posiada kompetencji do arbitralnego rozstrzygania o wygaśnięciu stosunku pracy.

Rada nie jest również właściwa do przekształcenia istniejącego stosunku pracy członka zarządu powiatu. W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, pracodawcą starosty, wicestarosty i członków zarządu powiatu jest starostwo powiatowe. Zgodnie z ust. 3 tegoż przepisu, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu powiatu wykonuje starosta powiatu.

Ustawa o samorządzie powiatowym zakłada jedynie w art. 31 ust. 5, że rada powiatu może na uzasadniony wniosek starosty odwołać poszczególnych członków zarządu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Uznać zatem należy, że ww. przepisy podjęty został z rażącym naruszeniem prawa, co przesądza o konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego cytowanego § 2 uchwały Nr XXIII/160/25.

Analizując pozostałe przepisy kwestionowanej uchwały wskazać trzeba, że w myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o pracownikach samorządowych, pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu - jeżeli statut powiatu tak stanowi.

Wykładnia językowa art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ww. ustawy, nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że wymienione w nim osoby są zatrudniane jedynie wówczas, gdy statut powiatu tak stanowi. Tylko w wypadku, gdyby treść tej regulacji budziła wątpliwości i nie była oczywista należałoby sięgać do innego rodzaju wykładni, niż wykładnia gramatyczna (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2229/15).

Zasadą jest zatem, że skoro statut powiatu nie zawiera postanowień dopuszczających zawarcie stosunku pracy z osobami wybranymi do organów wykonawczych samorządu, to tym samym pracodawca samorządowy nie ma podstaw kompetencyjnych do jego nawiązania (patrz np. A. Sobczyk, Prawo pracy w świetle Konstytucji RP, t. I, Warszawa 2013, s. 14 i n.). Podobnie jest w przypadku, gdy okoliczność taką statut wyklucza.

Zdaniem organu nadzoru, poprzez zawarte w zmienianym „obecnie” § 34 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XL/306/18 Rady Powiatu Braniewskiego z dnia 9 października 2018 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Braniewskiego, sformułowanie „stosunku pracy na podstawie wyboru nie nawiązuje się” Rada Powiatu w Braniewie wprowadza faktyczny zakaz zatrudniania na podstawie wyboru w starostwie powiatowym pozostałych członków zarządu powiatu - za wyjątkiem starosty oraz wicestarosty.

Z treści kwestionowanej uchwały (po wyeliminowaniu podjętego bez podstawy prawnej § 2 uchwały Nr XXIII/160/25) nie wynika, czy brak możliwości nawiązania stosunku pracy wywołuje skutek w stosunku do już zatrudnionych członków zarządu, czy ma jedynie skutek na przyszłość, co ma realny wpływ na prawa osób piastujących dotychczas ww. funkcję oraz rzutuje również na obowiązki ich pracodawców.

Zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że stanowienie norm niejasnych i wieloznacznych narusza konstytucyjną zasadę określoności regulacji prawnych wywodzoną z klauzuli demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP (I. Wróblewska, Zasada państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego RP, Toruń 2010, s. 75). Określoność regulacji prawnych ma charakter zasady prawa (patrz wyrok TK w sprawie k.p. 3/09). Na ustawodawcy (uchwałodawcy lokalnym) ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które wielokrotnie były wskazywane przez Trybunał: precyzyjność, jasność oraz legislacyjna poprawność. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów (zrozumiałość na gruncie języka powszechnego). Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Adresat uchwalonego przepisu musi wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować i nie mieć żadnych wątpliwości, co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, jak powinien się zachować, by wykonać nakaz wynikający z przepisów. Nie może być zaskakiwany treścią niedookreślonych przepisów.

Oznacza to, że rada powinna tworzyć akt prawa miejscowego tak, aby był on kompletny treściowo, czytelny i zrozumiały (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt III SA/Lu 131/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 kwietnia 2012 r., sygn. akt III SA/Gl 1292/11, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Łd 1122/13, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 205/21), co w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca.

W związku z tym rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski