



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 5 sierpnia 2025 r.

Poz. 6009

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.175.2025.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 29 lipca 2025 r.

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.),

orzekam

nieważność § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XV/100/2025 Rady Powiatu w Śremie z dnia 27 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Śremie - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 czerwca 2025 r. Rada Powiatu w Śremie podjęła uchwałę nr XV/100/2025 w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Śremie.

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 12 pkt 11 oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.) 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.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 1 lipca 2025 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na mocy uchwały nr XV/100/2025 Rada Powiatu w Śremie nadała statut Powiatowemu Urzędowi Pracy w Śremie.

W podstawie prawnej ww. uchwały Rada powołała się m.in. na art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm., zwanej dalej "ustawą") 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.). Pierwszy z tych przepisów upoważnia radę powiatu do podejmowania uchwał w sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu. Z kolei, w myśl przywołanego przepisu ustawy o finansach publicznych jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności (art. 11 ust. 2).

Z powyższych unormowań Rada Powiatu w Śremie wywiodła swoją kompetencję do nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Śremie, 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 § 4 przedmiotowej uchwały o jej wejściu w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy, 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 z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. z 2025 r. poz. 620), a ich wykonanie - w myśl art. 39 ust. 1 tej ustawy - powierzone zostało powiatowemu urzędowi pracy. Zgodnie z art. 33b pkt 2 ustawy, powiatowy urząd pracy jest jednostką organizacyjną powiatu, wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej. Powiatowy Urząd Pracy w Śremie jest zatem jednostką organizacyjną Powiatu Śremskiego, działającą w formie jednostki budżetowej, zatem Rada Powiatu w Śremie uprawniona była do nadania mu statutu. Z analizy treści omawianego statutu, stanowiącego załącznik do uchwały nr XV/100/2025, wynika, że wymieniono w nim akty prawne (ustawy) na podstawie których działa PUP (§ 2), w sposób ogólny wskazano przedmiot działalności (§ 3), omówiono organizację wewnętrzną i sposób zarządzania w urzędzie (§ 5), a także określono gospodarkę finansową urzędu (§ 7). Prowadzi to do wniosku, że statut Powiatowego Urzędu Pracy w Śremie 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 w Śremie w podstawie prawnej uchwały nr XV/100/2025 przepisów nie pozwala jej ustanowić aktu prawa miejscowego. Ani z przepisu art. 11 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ani z art. 12 ust. 2 tej ustawy, 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. Niewątpliwie, przepis art. 40 ust. 2 ustawy, stanowi ustawowe upoważnienie do stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym w sprawach wymagających uregulowania w statucie (pkt 1). Z przepisu tego nie wynika jednak, aby stanowiły akty prawa miejscowego uchwały w sprawach wymagających uregulowania we wszystkich statutach podjętych przez radę powiatu. Regulacja z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy odnosi się do statutu powiatu, a o charakterze tego aktu zdecydował ustawodawca w art. 12 pkt 1 tej ustawy literalnie wskazując, że "Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy "stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu". Dalej w art. 32 ust. 5 ustawy ustawodawca literalnie wskazuje, że "statut powiatu podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym". Ponadto na zasadzie art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), statut powiatu jako akt prawa miejscowego, podlega publikacji w dzienniku urzędowym. Brak jest natomiast podobnych (odpowiednich) regulacji, przesądzających o charakterze statutów jednostek organizacyjnych powiatów.

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 nieoznaczonego 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 a inne mają charakter aktów prawa wewnętrznego. 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 RP 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 ustawy o finansach publicznych, stanowiący, że jednostka organizacyjna działa na podstawie statutu, określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. 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.

Wobec powyższej konkluzji nie znajduje uzasadnienia postanowienie o publikacji uchwały nr XV/100/2025 w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Wyżej wymieniona uchwała 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. W powołanym przepisie art. 13 ww. ustawy zawarty został zamknięty katalog aktów normatywnych ogłaszanych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Zgodnie z dyspozycją ustawodawcy: "W wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się: (...) 2) akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy; (...) 10) inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne". W świetle postanowień art. 13 pkt 2 i pkt 10 ww. ustawy, ogłoszenie badanej uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym byłoby uzasadnione, o ile obowiązek publikacji wynikałby z przepisu szczególnego (pkt 10) albo uchwała stanowiłaby akt prawa miejscowego (pkt 2).

Prawnie wadliwy jest zatem § 4 uchwały, który uzależnia wejście jej w życie od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Z tego względu konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 4 w zakresie zwrotu: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego" uchwały nr XV/100/2025 Rady Powiatu w Śremie z dnia 27 czerwca 2025 r. w sprawie nadania statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Śremie.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu w Śremie

Zarząd Powiatu w Śremie