



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 3 marca 2026 r.

Poz. 1256

Sygn. akt III SA/Lu 424/25



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 listopada 2025 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Anna Strzelec (sprawozdawca)
Sędziowie	Sędzia WSA Agnieszka Kosowska
	Sędzia WSA Iwona Tchórzewska

po rozpoznaniu w dniu 27 listopada 2025 r.

na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym

sprawy ze skargi Wojewody Lubelskiego

na uchwałę Rady Powiatu w Opolu Lubelskim

z dnia 27 maja 2025 r. nr XV/89/2025

w przedmiocie zmiany Statutu Powiatu Opolskiego

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.

Sygn. akt III SA/Lu 424/25

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Opolu Lubelskim w dniu 27 maja 2025 r., na podstawie art. 2 ust. 4, art. 12 pkt 1 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.), dalej również jako „u.s.p.” podjęła uchwałę Nr XV/89/2025 w sprawie zmiany Statutu Powiatu Opolskiego.

Zgodnie z § 1 w Statucie Powiatu Opolskiego, stanowiącym załącznik do uchwały nr II/13/98 Rady Powiatu w Opolu Lubelskim z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Opolskiego (tekst jednolity Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2021 r. poz. 4545, ze zm.), wprowadza się następujące zmiany:

1) § 52 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zarząd składa się z 4 osób: Starosty jako przewodniczącego zarządu, Wicestarosty oraz dwóch członków zarządu”..

Skargę na przedmiotową uchwałę złożył Wojewoda Lubelski (dalej „Wojewoda”, „organ nadzoru”). Wojewoda wniósł o stwierdzenie jej nieważności w całości.

W uzasadnieniu swojego stanowiska Wojewoda podniósł, że projekt zaskarżonej uchwały został wprowadzony pod obrady Rady Powiatu w wyniku zmiany porządku obrad podczas XV sesji nadzwyczajnej Rady Powiatu, która odbyła się w dniu 27 maja 2025 r. Zgodnie z treścią informacji udzielonych przez Przewodniczącego Rady Powiatu w Opolu Lubelskim w pierwotnym porządku obrad, przekazanych radnym wraz z zawiadomieniem, znalazły się następujące punkty: 1. Otwarcie sesji; 2. Złożenie ślubowania przez radną E. M.; 3. Przyjęcie porządku obrad; 4. Podjęcie uchwał: a) w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Opolu Lubelskim; b) w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie powiatu na 2025 r.; c) w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej; 5. Zamknięcie obrad.

Wojewoda ustalił na podstawie dostępnego zapisu nagrania transmisji obrad XV sesji nadzwyczajnej Rady Powiatu w Opolu Lubelskim w dniu 27 maja 2025 r., że podczas sesji Starosta Powiatu Opolskiego, w imieniu Zarządu Powiatu Opolskiego, złożył wniosek o zmianę porządku obrad poprzez rozszerzenie porządku obrad o punkt dotyczący podjęcia uchwały w sprawie zmiany Statutu Powiatu Opolskiego.

Organ nadzoru wskazał, że zgodnie z przepisami art. 15 ust. 7 u.s.p., na wniosek zarządu lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady powiatu przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku, wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1.

W myśl § 12 ust. 8 Statutu Powiatu Opolskiego (dalej w skrócie jako „Statut”), stanowiącego załącznik do uchwały Nr II/13/98 Rady Powiatu w Opolu Lubelskim z dnia 28 grudnia 1998 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Opolskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 2021 r. poz. 4545, ze zm.), zmiany porządku obrad sesji nadzwyczajnej dokonywane są w trybie określonym w ust. 7, z tym, że do wprowadzenia zmian dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy. Nie jest dopuszczalne rozszerzenie porządku obrad sesji nadzwyczajnej o sprawy nie będące przedmiotem wniosku o zwołanie takiej sesji.

Wojewoda stwierdził, że przepisem, który powinien znaleźć zastosowanie przy zmianie porządku obrad sesji nadzwyczajnej powinien być przepis § 12 ust. 8 Statutu. Organ nadzoru uznał, że w świetle powyższych regulacji, Rada Powiatu w Opolu Lubelskim nie była uprawniona do rozszerzenia porządku obrad sesji nadzwyczajnej o sprawy nie będące przedmiotem wniosku o zwołanie takiej sesji.

W ocenie organu nadzoru, ewidentna sprzeczność procedury podjęcia uchwały z postanowieniami statutu powiatu, jaka ma miejsce w przedmiotowej sprawie, stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Wojewoda podkreślił, że o legalności uchwały decyduje nie tylko jej merytoryczna treść, ale również dochowanie norm regulujących procedurę podejmowania uchwał przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Procedura podejmowania uchwał określona w statucie jednostki jest wiążąca i jej uchybienie co do zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

Wojewoda podniósł, odwołując się do orzecznictwa i doktryny, że za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także regulujących procedurę podejmowania uchwał. Są to zatem takie naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Odnosząc się do sprawy organ stwierdził, że zmiana porządku obrad XV sesji nadzwyczajnej Rady Powiatu w Opolu Lubelskim, która odbyła się w dniu 27 maja 2025 r., polegająca na rozszerzeniu porządku obrad o procedowanie projektu uchwały w sprawie nie będącej przedmiotem wniosku o zwołanie tej sesji, mianowicie o punkt dotyczący podjęcia uchwały w sprawie zmiany Statutu Powiatu Opolskiego - nastąpiła z istotnym naruszeniem § 12 ust. 8 Statutu Powiatu Opolskiego. W konsekwencji podjęta w wyniku dokonania tej zmiany porządku obrad uchwała dotknięta jest wadą nieważności.

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu w Opolu Lubelskim (dalej „Rada Powiatu”, „organ”) wniosła o oddalenie skargi. W uzasadnieniu organ wyjaśnił, że porządek sesji nadzwyczajnej obejmował podjęcie uchwał w sprawie zmian w budżecie powiatu na 2025 r. oraz wieloletniej prognozie finansowej. Wobec długotrwałej nieobecności jednego członka zarządu z przyczyn losowych, Zarząd Powiatu funkcjonował w minimalnym składzie, a każda nieobecność mogła prowadzić do braku kworum i paraliżu decyzyjnego. Zgłoszenie wniosku o rozszerzenie porządku obrad o podjęcie uchwały w sprawie zmiany Statutu – zwiększenie liczby członków zarządu, stanowiło działanie bezpośrednio powiązane z przedmiotem sesji

nadzwyczajnej. Miało ono charakter prewencyjny i organizacyjny, a jego celem było zabezpieczenie ciągłości i sprawności działania organu wykonawczego powiatu.

Organ stwierdził, że rozszerzenie porządku obrad było proporcjonalne do celu. Połączenie w jednej sesji sprawy ślubowania radnej oraz pilnych uchwał budżetowych było racjonalne i zgodne z zasadą ekonomiki postępowania.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie zważył, co następuje:

Skarga okazała się uzasadniona.

Na wstępie wskazać należy, że zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Kontrola ta, z mocy art. 3 § 2 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej jako „p.p.s.a.”) obejmuje również akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej.

Stosowanie do art. 147 § 1 p.p.s.a., sąd administracyjny uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

W ocenie sądu zgodzić się należy z Wojewodą, że uchwała Rady Powiatu w Opolu Lubelskim z dnia 27 maja 2025 r. Nr XV/89/2025 w sprawie zmiany Statutu Powiatu Opolskiego została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały zostały powołane przepisy art. 2 ust. 4, art. 12 pkt 1 i art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

W myśl art. 2 ust. 4 u.s.p., o ustroju powiatu stanowi jego statut.

Stosownie do treści do art. 12 pkt 1 u.s.p. do wyłącznej właściwości rady powiatu należy: stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 u.s.p., na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Akty prawa miejscowego stanowią one w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie (art. 40 ust. 2 pkt 1).

Zaskarżona uchwała, której przedmiotem była zmiana Statutu Powiatu Opolskiego w zakresie dotyczącym zmiany liczby członków Zarządu Powiatu w Opolu Lubelskim, została podjęta na XV sesji nadzwyczajnej w dniu 27 maja 2025 r.

Z wyjaśnień Przewodniczącego Rady Powiatu w Opolu Lubelskim zawartych w piśmie z dnia 4 czerwca 2025 r. wynika, że w pierwotnym porządku obrad, przekazany radnym wraz z zawiadomieniem, znalazły się następujące punkty:

1. Otwarcie sesji.
2. Złożenie ślubowania przez radną E. M.
3. Przyjęcie porządku obrad.
4. Podjęcie uchwał:
 - a) w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Opolu Lubelskim;
 - b) w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie powiatu na 2025 r.;
 - c) w sprawie wprowadzenia zmian w wieloletniej prognozie finansowej.
5. Zamknięcie obrad.

Podczas sesji nadzwyczajnej w dniu 27 maja 2025 r. Starosta Powiatu Opolskiego złożył w imieniu Zarządu Powiatu Opolskiego wniosek o zmianę porządku obrad poprzez rozszerzenie porządku obrad o punkt dotyczący

podjęcia uchwały w sprawie zmiany Statutu Powiatu Opolskiego. Z protokołu posiedzenia XV sesji nadzwyczajnej wynika, że Przewodniczący Rady Powiatu w Opolu Lubelskim zarządził przerwę w obradach na czas zaznajomienia się z proponowaną zmianą w statucie, a po wznowieniu obrad poddał pod głosowanie wniosek o wprowadzenie zmiany w porządku obrad. Wniosek ten został przyjęty bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady w wyniku głosowania 9 głosów „za”, 7 głosów „przeciw”. Następnie, stosunkiem głosów: 9 - „za”, 6 - „przeciw” uchwała w sprawie zmiany Statutu Powiatu Opolskiego została podjęta. Powyższe wynika z Załączników nr 2 i 7 do protokołu nr XV/2025 z XV nadzwyczajnej sesji Rady Powiatu w Opolu Lubelskim z dnia 27 maja 2025 r. (dostępne <https://spopolelubelskie.bip.lubelskie.pl/>).

Rację ma Wojewoda, że zmiana porządku obrad XV sesji nadzwyczajnej Rady Powiatu w Opolu Lubelskim, która odbyła się w dniu 27 maja 2025 r., polegająca na rozszerzeniu porządku obrad o procedowanie projektu uchwały w sprawie zmiany Statutu Powiatu Opolskiego, nastąpiła z istotnym naruszeniem § 12 ust. 8 Statutu Powiatu Opolskiego.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.s.p., rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.

Na wniosek zarządu lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady powiatu przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1 (art. 15 ust. 7 u.s.p.).

Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut (art. 19 u.s.p.).

Statut jest aktem prawa miejscowego stanowiącym o ustroju powiatu. Jako akt prawa miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze jego działania (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Statut powinien regulować procedurę podejmowania uchwał, która jest wiążąca i jej uchybienie co do zasady stanowi istotne naruszenie prawa.

W Statucie Powiatu Opolskiego uregulowano m.in. kwestie dotyczące zwoływania sesji (zwyczajnych, nadzwyczajnych) oraz wprowadzania zmian w porządku obrad.

Z § 12 ust. 1 Statutu wynika, że Rada Powiatu obraduje na sesjach:

- 1) zwyczajnych,
- 2) nadzwyczajnych,
- 3) uroczystych.

Sesjami nadzwyczajnymi są sesje nie przewidziane w planie pracy Rady, dotyczące spraw szczególnie pilnych, wymagających natychmiastowego rozstrzygnięcia, zwoływane w trybie określonym w ust. 6 (§ 12 ust. 3).

Statut w § 12 ust. 6 stanowi z kolei, że na wniosek Zarządu lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady powiatu przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku.

Stosownie do § 12 ust. 7 Statutu Rada powiatu może wprowadzić zmiany w porządku obrad sesji zwyczajnej bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Zgodnie natomiast z § 12 ust. 8 Statutu, zmiany porządku obrad sesji nadzwyczajnej dokonywane są w trybie określonym w ust. 7, z tym, że do wprowadzenia zmian dodatkowo wymagana jest zgoda wnioskodawcy. Nie jest dopuszczalne rozszerzenie porządku obrad sesji nadzwyczajnej o sprawy nie będące przedmiotem wniosku o zwołanie takiej sesji.

Podkreślenia wymaga, że zgodnie z zasadą legalizmu wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej zobowiązane są działać na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, które określa też zasady i tryb wydawania tych aktów (art. 94 Konstytucji RP).

Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić tylko wówczas, gdy uchwała pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, co jest oczywiste i bezpośrednie oraz wynika wprost z treści tego przepisu.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko, że o legalności aktu prawa miejscowego decyduje nie tylko merytoryczna jego treść, a więc formalna zgodność z ustawą, w granicach której został on wydany, ale również ustanowienie tego aktu z dochowaniem norm regulujących procedurę stanowienia prawa przez organ jednostki samorządu terytorialnego. Nie sposób zaś uznać, by w demokratycznym państwie prawnym jako odpowiadający prawu mógł zostać uznany akt normatywny ustanowiony z pogwałceniem wiążących organ reguł i zasad procedowania nad tym aktem (por. przykładowo wyroki WSA w Warszawie z dnia 25 sierpnia 2011 r., sygn. akt I SA/Wa 1102/11, z dnia 17 lipca 2013 r., VIII SA/Wa 319/13; wyrok WSA w Łodzi z dnia 15 marca 2013 r., sygn. akt I SA/Łd 1354/12 – orzeczenia.nsa.gov.pl, dalej CBOSA).

Ze Statutu Powiatu Opolskiego wynika wprost, że nie jest dopuszczalne rozszerzenie porządku obrad sesji nadzwyczajnej o sprawy nie będące przedmiotem wniosku o zwołanie takiej sesji.

Jak już wyżej wskazano, podjęcie uchwał wymaga zachowania określonych procedur. Ponadto radnym należy zapewnić czas na przygotowanie się do sesji. Zmiana porządku obrad jest dopuszczalna, ale nie można zaskakiwać radnych włączaniem do sesji nadzwyczajnej innych spraw niebędących przedmiotem wniosku i planowanego porządku obrad. Tym bardziej, że sesja nadzwyczajna zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy wniosek o rozszerzenie porządku obrad został złożony dopiero po otwarciu obrad XV sesji nadzwyczajnej.

W ocenie sądu, powyższe naruszenie prawa należy uznać za istotne i było ono wystarczające do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. Zaskarżona uchwała jest sprzeczna z prawem, ponieważ tryb jej podjęcia w sposób istotny narusza wskazany wyżej przepis Statutu odnoszący się do zmiany porządku obrad sesji nadzwyczajnej. Trzeba jednak zaznaczyć, że ustawodawca nie zdefiniował pojęcia "istotnego naruszenia prawa", ani też nie wyliczył rodzaju wad, które należy w ten sposób kwalifikować. Według wypracowanego przez piśmiennictwo i orzecznictwo stanowiska przyjmuje się, że nieistotne naruszenia prawa obejmują naruszenia mało istotne i niedotyczące istoty zagadnienia. Nieistotne naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna nie mająca wpływu na istotną treść uchwały, jest zatem mniej doniosłe niż inne wadliwości. Jako przykłady tego rodzaju uchybień wskazuje się nieodpowiednie oznaczenie uchwały, przywołanie niewłaściwej podstawy prawnej uchwały (przy założeniu, że istnieje przepis prawa umocowujący do jej podjęcia), oczywistą omyłkę pisarską lub rachunkową. Natomiast rodzaje naruszeń, które należy zaliczyć do kategorii istotnych, to naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały lub zarządzenia, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (vide Paweł Chmielnicki, Rozdział III Rozstrzygnięcia nadzorcze pkt 2.2.2. Istotne naruszenia prawa [w:] Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa, LexisNexis 2006 oraz wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 6864/21; z dnia 24 kwietnia 2025 r., sygn. akt III OSK 1792/23; z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11; z dnia 17 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 618/14 - CBOSA).

Sąd nie podziela argumentów Rady Powiatu w Opolu Lubelskim, że wprowadzenie do porządku obrad punktu dotyczącego podjęcia uchwały w sprawie zmiany Statutu Powiatu Opolskiego uzasadnione było wyjątkowymi okolicznościami – długotrwałą absencją członka zarządu i wynikało z potrzeby natychmiastowego zapewnienia sprawności działania organu wykonawczego w celu realizacji zadań finansowych, których podjęcie było przedmiotem tej samej sesji. Nie można się również zgodzić z organem, że dodany do porządku obrad punkt był bezpośrednio powiązany z przedmiotem sesji nadzwyczajnej – podjęciem uchwał w sprawie zmian budżetowych oraz wieloletniej prognozy finansowej.

Mając na względzie powyższe, sąd orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. o stwierdzeniu nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Sprawa została rozpoznana przez sąd na posiedzeniu niejawnym w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 p.p.s.a. Zgodnie z tym przepisem sprawa może być rozpoznana w trybie uproszczonym, jeżeli strona zgłosi wniosek o skierowanie sprawy do rozpoznania w trybie uproszczonym, a żadna z pozostałych stron w terminie czternastu dni od zawiadomienia o złożeniu wniosku nie zażąda przeprowadzenia rozprawy. W niniejszej sprawie wniosek taki został złożony przez w skardze przez Wojewodę Lubelskiego, a organ w terminie 14 dni nie zażądał przeprowadzenia rozprawy.

Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.