



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 5793

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.159.2025.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 10 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 § 10, § 20 ust. 2-3, § 21 ust. 4 w zakresie wyrazów: "bez usprawiedliwienia" uchwały nr XV/221/VII/2025 Rady Powiatu w Poznaniu z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie: ustanowienia Statutu Powiatu Poznańskiego - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 10 czerwca 2025 r. Rada Powiatu w Poznaniu podjęła uchwałę nr XV/221/VII/2025 w sprawie: ustanowienia Statutu Powiatu Poznańskiego, dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483; z 2001 r. Nr 28 poz. 319; z 2006 r. Nr 200 poz. 1471; z 2009 r. Nr 114 poz. 946) oraz art. 12 pkt 1 i 10 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, poz. 1907)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 16 czerwca 2025 r.

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

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, z późn. zm.), dalej jako: "u.s.p.", w statucie powiatu określa się: ustrój powiatu (art. 2 ust. 4), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 8a ust. 3), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 16a ust. 3), zasady działania klubów radnych (art. 18 ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych (art. 19), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu (art. 32 ust. 4).

Udzielona radzie powiatu kompetencja ma szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu powiatu. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa, stosownie do art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dalej jako: "Konstytucja RP". Statut powiatu jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Natomiast z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wynika, iż w granicach ustaw określany jest ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 u.s.p.,

zgodnie z którym powiatowi przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawach.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że regulacje związane z organizacją i funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w przypadku gmin i powiatów są w dużej mierze tożsame, stąd też przywoływane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym orzecznictwo sądowoadministracyjne dotyczące regulacji zawieranych w statutach jednostek samorządu terytorialnego, oparte głównie na przepisach ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), znajduje zastosowanie również do ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 8-10 uchwały określono zasady dostępu do dokumentów wynikających z zadań publicznych i korzystania z nich przez obywateli. Zgodnie z treścią § 10 uchwały: "Uprawnienia o których mowa w § 8 nie znajdują zastosowania do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego".

Zdaniem organu nadzoru § 10 uchwały wykracza poza zakres upoważnienia określonego w art. 8a ust. 3 u.s.p., co stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wskazanego przepisu. Statuty nie mogą regulować kwestii dotyczących materialnych aspektów prawa obywatelskiego dostępu do informacji, o których mowa w art. 8a ust. 2 u.s.p. ani też elementów procedury udostępniania dokumentów i korzystania z nich, które mogłyby w istotny sposób wpływać na zakres tego prawa lub sposób jego realizacji. Wyeliminowanie wskazanego przepisu nie oznacza jednocześnie przyznania nieograniczonego dostępu do dokumentów organów Powiatu, gdyż kwestie te podlegają reglamentacji ustawowej (por. wyrok WSA w Poznaniu z 7 listopada 2019 r., IV SA/Po 674/19, CBOSA).

Rada w § 20 ust. 2-4 uchwały uregulowała: "W sesjach rady uczestniczą sekretarz, skarbnik powiatu i radca prawny" (ust. 2), "Do udziału w sesjach rady mogą zostać zobowiązani kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu" (ust. 3), "Zarząd jest obowiązany udzielić wszelkiej pomocy w przygotowaniu i obsłudze sesji rady" (ust. 4).

Stosownie do art. 33 u.s.p., zarząd powiatu wykonuje swoje zadania przy pomocy starostwa powiatowego oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, w tym powiatowego urzędu pracy. Starosta pełni funkcję kierownika starostwa powiatowego, będąc jednocześnie zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art. 35 ust. 2 u.s.p.).

Status prawny pracowników samorządowych reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135). Zgodnie z art. 7 pkt 3 ww. ustawy, czynności z zakresu prawa pracy wobec sekretarza, skarbnika, kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędu wykonuje starosta. Tym samym wyłącznie on jest uprawniony do nakładania na wskazanych pracowników obowiązków, w tym związanych z uczestnictwem w sesjach rady powiatu. Podkreślenia wymaga, iż ustawodawca w art. 37 ust. 2 u.s.p. nie przewidział obowiązku uczestnictwa sekretarza i skarbnika w obradach rady, posługując się wyłącznie sformułowaniem, iż "mogą uczestniczyć" w obradach rady powiatu, co jednoznacznie przesądza o fakultatywnym charakterze ich udziału w tych posiedzeniach.

W § 21 ust. 4 uchwały zapisano: "W protokole z obrad rady odnotowuje się przerwanie obrad, o którym mowa w ust. 2, imiona i nazwiska nieobecnych radnych, którzy bez usprawiedliwienia opuścili obrady przed ich zakończeniem".

W ocenie organu nadzoru, postanowienie zawarte w § 21 ust. 4 uchwały, w zakresie wyrazów: "bez usprawiedliwienia", nie znajduje podstawy prawnej w obowiązującym porządku prawnym. Kwestie związane z wykonywaniem mandatu radnego, jego statusem oraz uprawnieniami i obowiązkami, zostały kompleksowo i wyczerpująco uregulowane w ustawach samorządowych, w tym przede wszystkim w art. 21–25g u.s.p. Analiza zakwestionowanego przepisu prowadzi do wniosku, iż przewiduje on obowiązek odnotowania w protokole z obrad jedynie przypadków nieusprawiedliwionej nieobecności radnych, pomijając sytuacje, w których opuszczenie obrad miało charakter usprawiedliwiony. Tymczasem, jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 31 marca 2023 r., IV SA/Po 126/23 (CBOSA): "Takie zastrzeżenie nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia. Protokół obrad powinien bowiem odzwierciedlać stan faktyczny, czyli w protokole obrad winny zostać odnotowane także te przypadki, gdy radny opuścił obrady, a jego nieobecność została usprawiedliwiona."

W konsekwencji należy stwierdzić, iż postanowienie § 21 ust. 4 uchwały w zakresie wyrazów: "bez usprawiedliwienia" narusza obowiązujące przepisy prawa oraz wykracza poza zakres materii, która może być regulowana w akcie prawa miejscowego o charakterze ustrojowym. Z uwagi na powyższe, zachodzi konieczność stwierdzenia jego nieważności we wskazanym zakresie.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. 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.

wz. Wojewody Wielkopolskiego
(-) Karolina Fabiś-Szulc
I Wicewojewoda Wielkopolski
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Powiatu w Poznaniu

Zarząd Powiatu w Poznaniu