



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 30 lipca 2025 r.

Poz. 4718

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.488.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 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), dalej jako *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 144/XIII/2025 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 240/XVI/2017 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Lublinieckiego, w całości, jako niezgodnej z art. 40 ust. ust. 2 pkt 1 oraz art. 19 w zw. z art. 17 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Powiatu w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 144/XIII/2025 w sprawie zmiany Uchwały Nr 240/XVI/2017 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Lublinieckiego, dalej jako *uchwała*.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Powiatu wskazała art. 2 ust. 4 oraz art. 12 pkt 1 ustawy.

Przepisem § 1 uchwały Rada Powiatu w uchwale Nr 240/XVI/2017 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Lublinieckiego wprowadziła zmiany w zakresie organizacji wewnętrznej i trybu pracy Komisji Rewizyjnej, Komisji Skarg, Wniosków i Petycji oraz komisji stałych Rady Powiatu w Lublińcu.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały w sprawie organizacyjnoprawnych podstaw funkcjonowania komisji stanowi przepis art. 19 ustawy, zgodnie z treścią którego: *Organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut.*

Przez organizację wewnętrzną należy rozumieć reguły dotyczące organizacyjnoprawnych podstaw funkcjonowania komisji, jako organu kolegialnego, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jego organizacji, zwoływania, prowadzenia i przebiegu posiedzeń, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei tryb pracy komisji obejmuje postępowanie dotyczące realizacji powierzonych jej zadań. Zatem regulacje dotyczące organizacji wewnętrznej i trybu pracy komisji mogą mieć charakter tylko i wyłącznie regulacji statutowych.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy *Rada powiatu może powoływać ze swojego grona stale i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy.* Oznacza to, że jednym z elementów składających się na organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji, będą regulacje dotyczące procesu organizacji komisji. A zatem niewątpliwie w treści statutu powinny znaleźć się również i takie unormowania, które będą wskazywały na skład liczbowy tej komisji. Tylko bowiem takie regulacje, pozwolą na weryfikację tego, czy powołany skład osobowy komisji jest wyczerpujący, to jest, czy w świetle prawa wobec powołania określonej liczby radnych do komisji, komisja ta się już ukonstytuowała, a tym samym, czy w takim właśnie składzie może ona już ważnie i skutecznie działać.

Tym samym w ocenie organu nadzoru, kwestia określenia liczbowego składu komisji nie może zostać pozostawiona dowolnemu uznaniu rady powiatu. Skład ten powinien zostać określony w akcie ustrojowym powiatu, tylko bowiem stworzenie statutowych ram w tym zakresie stanie się gwarancją dla właściwego powołania wewnętrznego organu powiatu. Powołując komisję, rada musi działać w granicach określonych przez prawo – jakim wobec braku stosownych rozwiązań ustawowych – będzie tu statut powiatu.

Prawidłowe określenie składu liczbowego ma szczególne znaczenie w przypadku komisji obligatoryjnych – z uwagi na rolę, jaką pełnią w strukturach rady (zwłaszcza komisja rewizyjna i komisja skarg, wniosków i petycji).

Generalnie ustawodawca uznał kompetencję rady powiatu do swobodnego określenia organizacji i zasad działania komisji, w tym ustalenia liczby ich członków, z tym wszakże zastrzeżeniem, że skład liczbowy szczególnych komisji (komisji rewizyjnej i komisji skarg, wniosków i petycji) powinien gwarantować udział przedstawicielom wszystkich klubów, stosownie do art. 16 ust. 2 i art. 16a ust. 2 ustawy. Ustawodawca wprowadził również inne ograniczenia – w skład komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji nie mogą bowiem wchodzić radni pełniący funkcje, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy, a więc przewodniczący oraz wice przewodniczący rady oraz będący członkami zarządu.

Z uwagi na powyższe obostrzenia zabieg określenia składu liczbowego komisji może okazać się trudnym do zrealizowania, niemniej jednak jest czynnością niezbędną.

Tymczasem przedmiotową uchwałą uchylono postanowienia Statutu Powiatu Lublinieckiego przyjętego uchwałą Nr 240/XVI/2017 z dnia 15 lutego 2017 roku), dotyczące ilości członków Komisji Rewizyjnej (§ 29 ust. 2 Statutu), członków Komisji Skarg, Wniosków i Petycji (§ 35a ust. 2 Statutu) oraz członków komisji stałych (§ 37 ust. 1 Statutu). Tym samym postanowiono, że skład liczbowy komisji zostanie ustalony poza uchwałą statutową – i w odrębnym trybie. W ocenie organu nadzoru brak określenia liczby członków komisji w Statucie jest równoznaczny z brakiem istotnych reguł dotyczących organizacji wewnętrznej komisji. Uchylenie ww. przepisów Statutu prowadzi do sytuacji, w której liczba członków komisji Rady nie jest określona w Statucie, a równocześnie akt ten nie zawiera przepisu upoważniającego Radę do podjęcia uchwał, w których – oprócz ustalenia składu osobowego poszczególnych komisji mogłaby zostać wskazana liczba ich członków. Jak już wyżej wskazano – wobec braku regulacji ustawowych – kwestie te winny zostać ujęte w przepisach Statutu określających organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji. Brak tych regulacji istotnie narusza art. 19 ustawy i wpływa na legalność całej uchwały.

Należy podkreślić, że przedmiotowa uchwała, stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. W konsekwencji niewypełnienie przez radę powiatu upoważnienia ustawowego przy podejmowaniu uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w całości.

Wreszcie, organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowy sposób wprowadzenia zmian w Statucie Powiatu. Przepisem § 1 w trzech punktach (błędnie oznaczonych w sposób właściwy dla ustępów tj. cyfrą arabską z kropką) przewidziano co następuje:

§ 1. W Uchwale Nr 240/XVI/2017 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Lublinieckiego wprowadza się następujące zmiany:

1. W § 29 załącznika do w/w uchwały skreśla się zapis: „2. Rada wybiera do 5 członków Komisji Rewizyjnej, w tym Przewodniczącego.”, nadając zapisom poniżej skreślonego numerację 2 i 3.

2. W § 35a załącznika do w/w uchwały skreśla się zapis: „2. Rada wybiera do 6 członków Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, w tym Przewodniczącego.”, nadając zapisom poniżej skreślonego kolejną numerację poczynając od 2.

3. W § 37 załącznika do w/w uchwały skreśla się zapis: „1. W skład komisji stałych wchodzi do 5 członków, w tym Przewodniczący Komisji.”, nadając pozostałym zapisom numerację 1 i 2.

W każdym z punktów Rada postanowiła o uchyleniu jednego z ustępów w poszczególnych paragrafach Statutu (w § 29 ust. 2, w § 35a ust. 2 i w § 37 ust. 1) oraz o zmianie numeracji pozostałych ustępów zawartych w ww. przepisach Statutu.

Taka konstrukcja przepisów zmieniających jest niedopuszczalna, ponieważ niezgodne z Zasadami techniki prawodawczej jest dokonywanie zmiany oznaczeń jednostek redakcyjnych bądź ich części, polegające na wprowadzeniu nowej regulacji w miejsce uchylonego przepisu. Ma to niezwykle istotne znaczenie zarówno dla stosowania przepisów aktu normatywnego, jak i dla wprowadzania w nim kolejnych zmian i sporządzania tekstu jednolitego aktu. Należy zgodzić się tu z G. Wierczyńskim, który podkreśla, że (...) *oznaczenie przepisu (jednostki redakcyjnej tekstu aktu normatywnego) pełni funkcję węzła komunikacyjnego, ułatwiającego przepływ informacji o normach prawnych wyrażonych w tej jednostce. Służy ono do jednoznacznego powoływania danego przepisu zarówno w innych przepisach (takich jak przepisy odsyłające, zmieniające, uchylające czy określające podstawę prawną aktu wykonawczego), w decyzjach organów stosujących prawo (orzecznictwo sądów i administracji), w interpretacjach urzędowych, jak i w piśmiennictwie prawniczym. Zmiana oznaczenia danego przepisu powoduje zaburzenia w jego powoływaniu (zob. komentarz do § 54 ZTP), co jest szczególnie dobrze widoczne w systemach informacji prawnej, których funkcjonowanie jest w ogromnej mierze oparte na relacjach pomiędzy poszczególnymi dokumentami a przepisami aktów, których te dokumenty dotyczą* (Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II publ. WK 2016).

O tym, że powyższe zastrzeżenia nie dotyczą wyłącznie kwestii technicznych, świadczą przedstawione poniżej błędy, uniemożliwiające właściwe stosowanie przepisów Statutu. I tak:

Wprowadzona przez Radę zmiana oznaczenia § 29 ust. 4 na *ust. 3* Statutu doprowadziła do tego, że przepis ten obecnie odsyła do siebie samego:

3. Za zgodą lub na zlecenie Rady Komisja Rewizyjna może przeprowadzić kontrolę w zakresie szerszym niż określony w ust. 3.

Analogiczny efekt nastąpił w przypadku zmiany oznaczenia § 35a ust. 5 na *ust. 4* Statutu:

4. Jeżeli Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi lub wniosku, o których mowa w ust. 4, przewodniczący komisji niezwłocznie przekazuje je Radzie Powiatu celem przekazania właściwemu organowi i powiadomienie strony.

Rada, uchylając poszczególne przepisy statutu nie powinna dokonywać jakiegokolwiek zmian w oznaczeniach innych przepisów. Uchylone jednostki redakcyjne w sporządzonym tekście jednolitym umieszcza się z odpowiednim oznaczeniem, np: *2. (uchylony), i z zachowaniem numeracji pozostałych przepisów.*

Reasumując, opisane powyżej naruszenie zasad techniki prawodawczej, w przekonaniu organu nadzoru, należy uznać za naruszenie wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady prawidłowej legislacji.

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr 144/XIII/2025 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 25 czerwca 2025 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 240/XVI/2017 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Lublinieckiego – w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz