



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 19 grudnia 2025 r.

Poz. 5062

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.222.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 18 grudnia 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 ze zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Powiatu Lidzbarskiego Nr OR OR.0710.20.2025 z dnia 25 listopada 2025 r. w sprawie Statutu Powiatu Lidzbarskiego, w części obejmującej:

- § 4 uchwały
- § 6 uchwały
- § 10 ust. 2 uchwały
- § 11 ust. 1 uchwały
- § 11 ust. 3 i ust. 4 uchwały
- § 13 ust. 1 uchwały, w odniesieniu do sformułowania : „po zasięgnięciu opinii starosty”
- § 13 ust. 2 i ust. 3 uchwały
- § 14 ust. 1 uchwały
- § 34 uchwały
- § 41 ust. 1 uchwały
- § 42 ust. 1 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „oraz kierownik kontrolowanej jednostki, który może wnieść zastrzeżenia do protokołu”
- § 42 ust. 3 uchwały
- § 64 ust. 1 uchwały
- § 74 uchwały

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Powiatu Lidzbarskiego, powołując jako podstawę art. 12 pkt 1) ustawy o samorządzie powiatowym uchwaliła Statut Powiatu Ostródzkiego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 listopada 2025 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu. Zgodnie z powołanym upoważnieniem, rada powiatu uchwała statut powiatu określający 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). Upoważnienie przyznane radzie gminy do stanowienia statutu powiatu ma szeroki zakres, jednak nie oznacza dowolności.

Stosowanie do treści art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Art. 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, 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.

Rada powiatu, uchwalając statut powiatu, zobowiązana jest zatem przestrzegać udzielonego jej upoważnienia ustawowego. Regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą ani też z żadnym innym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące (mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy), stanowią istotne naruszenie prawa.

W treści § 4 Statutu wskazano, że Rada może powołać Młodzieżową Radę Powiatu Lidzbarskiego, która jest organem doradczym Rady w zakresie problematyki dzieci i młodzieży, przy czym - tryb powołania i zasady funkcjonowania Młodzieżowej Rady Powiatu określa odrębna uchwała.

Regulacja powyższa stanowi modyfikację art. 3e ust. 2 i ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, wedle których rada powiatu może wyrazić zgodę na utworzenie młodzieżowej rady powiatu, która ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

W § 6 Statutu postanowiono, iż jawność działania Rady, Zarządu, Komisji Rady obejmuje w szczególności ogłaszanie w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Lidzbarku Warmińskim (BIP): 1) projektów uchwał i podjętych uchwał; 2) sprawozdań finansowych; 3) informacji o terminach, miejscach i przedmiocie posiedzeń Rady i Komisji Rady; 4) protokołów z posiedzeń Rady.

Kwestionowana regulacja Statutu stanowi modyfikację przepisu art. 8a ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wedle której - działalność organów powiatu jest jawna, ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw, a jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesję rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu.

Ponadto, Rada Powiatu wkroczyła w sposób nieuprawniony w materię unormowaną w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U z 2022 r., poz. 902), która tworzy i definiuje Biuletyn Informacji Publicznej, a także wskazuje zakres treści udostępnianych w tym Biuletynie (kwestie te regulują w szczególności art. 8 i art. 6 ustawy).

W § 10 ust. 2 Statutu wskazano, że rezygnacja przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego winna być złożona na piśmie. Odnoszący się do tej kwestii przepis art. 14 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że w przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji zwykłą większością głosów, nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Z treści przepisu nie wynika konieczność zachowania formy szczególnej oświadczenia o rezygnacji, w tym, w szczególności – nie ogranicza on możliwości złożenia rezygnacji ustnie, na sesji rady.

W § 11 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 Statutu postanowiono, że:

- do zadań przewodniczącego Rady należy: 1) zwoływanie sesji Rady; 2) przygotowanie porządku obrad sesji Rady; 3) prowadzenie sesji Rady; 4) koordynowanie współpracy Rady z Zarządem; 5) nadzorowanie terminowości realizacji wniosków komisji oraz udzielania odpowiedzi na wnioski i zapytania radnych; 6) zwoływanie posiedzeń komisji w celu wyboru ich przewodniczących; 7) kierowanie do właściwych komisji lub Zarządu projektów uchwał i spraw wymagających zaopiniowania oraz wniosków i zapytań radnych; 8) podpisywanie uchwał Rady; 9) przygotowanie projektu planu pracy Rady (ust. 1)

- w przypadku nieobecności przewodniczącego, wyznacza on na piśmie wiceprzewodniczącego do wykonywania swoich zadań wskazując przybliżony okres nieobecności, a kopię zawiadomienia przewodniczący przekazuje do Biura Rady (ust. 3 zdanie pierwsze i drugie)

- w przypadku braku upoważnienia sesję prowadzi Radny najstarszy wiekiem (ust. 3 zdanie trzecie)

- w czasie sesji Rady przewodniczący może wyznaczyć ustnie wiceprzewodniczącego do prowadzenia części sesji. Fakt ten odnotowuje się w protokole (ust. 4).

W odniesieniu do powyższych zagadnień, odpowiednio podnieść należy.

Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Brak jest podstaw i potrzeby uszczegóławiania tej materii w Statucie. Dodatkowe kompetencje Przewodniczącego, w tym - niezwiązane z prowadzeniem obrad lub organizowaniem pracy rady, także wskazuje ustawodawca, np. w art. 25c ust. 3 pkt 1 i ust. 5a i ust. 6, w art. 21 ust. 12 ustawy o samorządzie powiatowym (odbieranie oświadczeń majątkowych od radnych i ich analiza, przekazywanie staroście interpelacji i zapytań radnych) czy też w art. 9 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych (wykonywanie czynności z zakresu pracy wobec starosty).

Zagadnienie unormowane w § 11 ust. 3 i ust. 4 Statutu, także regulują przepisy ustawy. Zgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym - przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 7 i ust. 8 ustawy - w przypadku odwołania lub przyjęcia rezygnacji przewodniczącego i wiceprzewodniczących oraz niewybrania w ich miejsce osób do pełnienia tych funkcji w terminie 30 dni od dnia przyjęcia rezygnacji albo od dnia odwołania, sesję rady powiatu w celu wyboru przewodniczącego, zwołuje wojewoda. Sesja zwoływana jest na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym. Sesję rady powiatu, o której mowa powyżej, do czasu wyboru przewodniczącego prowadzi najstarszy wiekiem radny obecny na sesji, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji.

Przepisy ustawy (odmiennie aniżeli czyni to Statut w § 11 ust. 3) nie przewidują możliwości prowadzenia sesji przez radnego najstarszego wiekiem w przypadku nieobecności przewodniczącego. Możliwość taka jest zastrzeżona wyłącznie na wypadek zwołania sesji na której ma być dokonany wybór przewodniczącego.

W § 13 ust. 1 Statutu postanowiono, że przed każdą sesją przewodniczący Rady, po zasięgnięciu opinii starosty, ustala listę gości zaproszonych na sesję.

W ust. 2 i ust. 3 tego paragrafu wskazano, że w sesjach Rady uczestniczą z głosem doradczym sekretarz, skarbnik Powiatu i radca prawny, a do udziału w sesjach Rady Starosta może zobowiązać kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych Powiatu.

Zdaniem organu nadzoru, przepis nakładający na przewodniczącego obowiązek zasięgnięcia opinii starosty, w zakresie ustalenia listy osób, których obecność na sesji jest niezbędna lub pożądana, w sposób istotny narusza samodzielność przewodniczącego wynikającą z przepisów ustawy. Organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do nakładania na przewodniczącego rady dodatkowych zadań, innych niż określone w ustawie.

Niezgodna z prawem jest także regulacja statutowa, zobowiązująca (względnie – pozwalająca na zobowiązanie) do udziału w sesjach sekretarza, skarbnika Powiatu i radcę prawnego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży lub innych jednostek organizacyjnych Powiatu. W świetle art. 37 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, sekretarz i skarbnik uczestniczą w pracach zarządu powiatu oraz mogą uczestniczyć w obradach rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym. Uczestnictwo takie nie jest niewątpliwie obowiązkiem, lecz uprawnieniem. Rada Powiatu nie może mocą postanowień statutowych przekształcić ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny (tak również m.in. WSA w Lublinie w wyroku z dnia 5 lutego 2015 r. sygn.: III SA/Lu 647/14, WSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn.: II SA/Wa 651/20). Ponadto, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 2023 r., sygn.: III OSK 254/22 – zgodnie z art. 9 ust. 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, w skład rady powiatu wchodzi tylko radni i tylko radni są uprawnieni (także zobowiązani) do udziału w sesji rady powiatu. Natomiast pracownicy starostwa powiatowego lub kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych lub innych jednostek wchodzących w skład zespolonej administracji powiatowej nie są uprawnieni do udziału w sesji rady powiatu, a w szczególności nie mogą ani brać udziału w dyskusji nad danymi projektami uchwał, ani tym bardziej nad nimi głosować.

Pomimo, iż zgodnie z art. 35 ww. ustawy starosta jako zwierzchnik służbowy, uprawniony jest do wydawania wiążących poleceń pracownikom starostwa, kierownikom jednostek organizacyjnych powiatu, służb, inspekcji i straży, to dopuszczenie osób niebędących radnymi do udziału w sesji zależy od osoby prowadzącej obrady oraz samych radnych. Wyjątkowa regulacja pozwalająca innym osobom nie będącym radnymi rady powiatu na zgłaszanie na sesji swoich uwag lub wniosków (ale bez prawa głosowania) dotyczy posłów i senatorów (art. 22 ust. 1-3 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2022 r. poz. 1339)) oraz udziału mieszkańców w debacie nad raportem o stanie powiatu - art. 30a ust. 6-8 ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 14 ust. 1 Statutu Rada Powiatu postanowiła, iż rada rozpoczyna obrady w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady.

Tymczasem, przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie zakazują prowadzenia obrad przy braku quorum. Ustanawiają natomiast, w art. 13 ust. 1 minimalną liczbę radnych, których obecność jest niezbędna do podejmowania uchwał, czyli obecność co najmniej połowy ustawowego składu rady. Mając na względzie ww. przepis ustawy, jeżeli rada uzna za stosowne, może obradować i dyskutować przy braku quorum. Należy zatem uznać, iż brak jest podstaw do wprowadzania regulacji bardziej rygorystycznych niż przewidują to przepisy ustawy o samorządzie powiatowym.

Zakwestionować należy regulację zawartą w § 34 Statutu, dotyczącą odbywania wspólnych sesji z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw, gdyż wykracza ona poza obszar działania rady powiatu. Przyjąć należy, że w ujęciu prawnym wspólne sesje (jakie odbywać się mogą w praktyce) winny być traktowane jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w tym zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu. Niezależnie od powyższego, regulacje statutowe danego powiatu nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami tego powiatu, a w szczególności organów innych powiatów (tak również m.in. WSA w Opolu w wyroku z dnia 2 listopada 2009 r. sygn.: II SA/Op 290/09, WSA w Warszawie w wyroku z dnia 9 grudnia 2020 r. sygn.: II SA/Wa 651/20).

Analogiczne zastrzeżenia dotyczą § 74 Statutu, regulującego kwestie dotyczące odbywania wspólnych posiedzeń z zarządami innych jednostek samorządu terytorialnego.

W treści przepisów regulujących kwestie dotyczące funkcjonowania komisji rewizyjnej, w postanowieniach § 41 ust. 1, § 42 ust. 1 oraz § 42 ust. 3 Statutu postanowiono, że kierownicy kontrolowanych przez komisję rewizyjną jednostek organizacyjnych są obowiązani do zapewnienia warunków przeprowadzenia kontroli, w szczególności udostępnienia potrzebnych dokumentów oraz udzielania informacji i wyjaśnień, że sporządzony po kontroli protokół, podpisuje kierownik kontrolowanej jednostki, który może wnieść zastrzeżenia do protokołu, a także – iż kierownik kontrolowanej jednostki, do której skierowane zostało wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany zawiadomić komisję rewizyjną o sposobie realizacji wniosków i zaleceń w wyznaczonym terminie.

Zgodnie z art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy komisji powoływanych przez radę.

W ocenie organu nadzoru, regulowanie obowiązków kierownika jednostki kontrolowanej przez komisję rewizyjną, stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie powiatu organizacji i trybu działania komisji rewizyjnej. Rada Powiatu, działając na podstawie ww. przepisu nie mogła ustanowić norm nakazujących określone działanie podmiotom, niebędącym członkami tej komisji. Uchwalenie powyższych norm stanowi działanie podjęte bez podstawy prawnej, stąd regulacje te stanowią przedmiot rozstrzygnięcia nadzorczego (§ 41 ust. 1, § 42 ust. 3 Statutu). W analizowanym zakresie w odniesieniu do postanowień § 42 ust. 1 Statutu, dopuszczalne mogłoby pozostawiać jedynie ustanowienie dla kierownika kontrolowanej jednostki np. prawa do wniesienia zastrzeżeń do protokołu. Sposób sformułowania kwestionowanego przepisu, nie pozwala jednak na pozostawienie takiego postanowienia w treści załącznika do uchwały.

Zakwestionować należy także postanowienie § 64 ust. 1 Statutu, wskazujące, że w przypadku, o którym mowa w art. 31c ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym Starosta przedstawia kandydata na członka Zarządu na piśmie Przewodniczącemu Rady, a do zgłoszenia doręcza się uzasadnienie i zgodę na kandydowanie.

Przepis art. 31c ustawy (stanowiący, że w przypadku złożenia rezygnacji przez członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym, starosta obowiązany jest, najpóźniej w ciągu 1 miesiąca od dnia przyjęcia rezygnacji lub upływu okresu, o którym mowa w ust. 2, przedstawić radzie powiatu nową kandydaturę na członka zarządu)

w sposób kompleksowy reguluje przedmiotową kwestię. Ustawodawca nie przewiduje możliwości jego „uszczegółowienia”, co oznacza, że regulacja statutowa § 64 ust. 1 uchwały de facto modyfikuje normę wynikającą wprost z art. 31 c ust. 3 ustawy.

Reasumując należy podkreślić, iż każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy mieć na uwadze, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów.

Mając na względzie powyższe regulacje, należy stwierdzić, iż Rada Powiatu Lidzbarskiego wprowadziła do przedmiotowego Statutu wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorcze przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające oraz przepisy modyfikujące przepisy ustaw.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

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