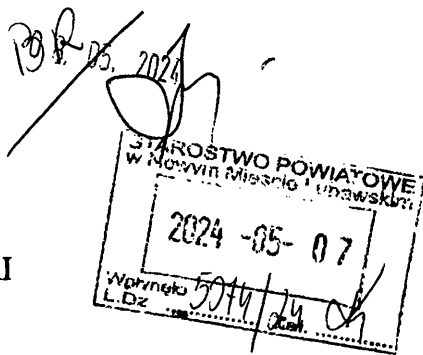




WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI



Olsztyn, dnia 2 maja 2024 r.

PN.4131. 189/2024

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2024 r., poz. 107) **stwierdzam nieważność** załącznika do **uchwały Nr LXVIII/428/2024** Rady Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim z dnia 27 marca 2024 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Nowomiejskiego, w części dotyczącej:

- § 10 ust. 1 zd. 2,
- § 11 ust. 1,
- § 11 ust. 5 pkt 3 i pkt 4 oraz pkt 5 w zakresie sformułowania: ..”3 i 4”,
- §11 ust. 8 i ust. 9,
- § 16 ust. 4,
- § 25 ust. 4 oraz ust. 2 w zakresie sformułowania „,i 4”,
- § 29 ust. 4 w zakresie sformułowania: ...”i 4”,
- § 32 ust. 5 zd. 2,
- § 38 ust. 8 zd. 2,
- § 40,
- § 43 ust. 4 zd. 2,
- § 51 ust. 6,
- § 53 ust. 4,
- § 56,
- § 57,
- § 59 ust. 4, ust. 5 i ust. 6,
- § 61 ust. 3 oraz
- § 63 ust. 1, ust. 3 i ust. 4.

Uzasadnienie:

Rada Powiatu na sesji w dniu 27 marca 2024 r., powołując się na art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, podjęła uchwałę, o której na wstępie. Przedmiotem uchwały jest uchwalenie Statutu Powiatu, stanowiący jej załącznik, dalej zdawany Statutem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2024 r.

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

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, dalej zwana również ustawą, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu. Zgodnie z powołanym upoważnieniem ustawowym, 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 Rzeczypospolitej Polskiej, dalej zwaną "Konstytucją 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 § 10 ust. 1 zd. 2 Statutu postanowiono, iż jawność działania Rady obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskania informacji, wstępu na sesję Rady Powiatu, o ile nie narusza to przepisów o ochronie tajemnic ustawowo chronionych.

Kwestionowana regulacja Statutu stanowi modyfikację przepisu art. 8a ustawy, co stanowi jak wskazano na wstępie w świetle stanowiska doktryny oraz utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych istotne naruszenie prawa (m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim wyroku z dnia 24 marca 2010 r. sygn. akt: II SA/Go 127/10).

Zgodnie z art. 8a ustawy, działalność organów powiatu jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust. 1); jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje 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 (ust. 2).

Powyższe uwagi odnieść do § 32 ust. 5 zd. 2, § 38 ust. 8 zd. 2 oraz § 43 ust. 4 zd. 2 dotyczącego odpowiednio działania Komisji Rewizyjnej, Komisji Skarg Wniosków i Petycji

oraz pozostałych komisji stałych.

W § 11 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.

W § 11 ust. 5 Statutu określono obowiązki Przewodniczącego Rady Powiatu po otwarciu sesji, postanawiając jednocześnie w pkt 3 i pkt 4 o obowiązku Przewodniczącego Rady wprowadzenia do porządku obrad na najbliższej sesji rady projektu uchwały jeżeli wpłynął w terminie wskazanym w tych przepisach, odpowiednio na wniosek starosty jeżeli wnioskodawca jest zarząd oraz klubu radnych.

Obowiązki przewodniczącego rady powiatu zawarte w kwestionowanych - § 11 ust. 5 pkt 3 i pkt 4 Statutu, nie wymagały uregulowania w Statucie, ponieważ wynikają wprost z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym – art. 15 ust. 9 oraz ust. 11, a użyte w kontekście § 11 ust. 5 Statutu, poprzez ich powtórzenie, w ocenie organu nadzoru, jest wysoce dezinformujące, co stanowi również, jak wskazano na wstępie istotne naruszenie prawa.

W związku ze stwierdzeniem nieważności § 11 ust. 5 pkt 3 i pkt 4 Statutu, konieczne również jest wyeliminowanie z obrotu prawnego w § 11 ust. 5 pkt 5 sformułowania – pkt 3 i 4, z uwagi na odwoływanie się w ich treści do ww. kwestionowanych przepisów.

W § 11 ust. 8 i ust. 9 Statutu wprowadzono regulacje dotyczące wyboru sekretarza obrad oraz jego zadań.

Zgodnie z art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut. W odniesieniu do organizacji wewnętrznej i trybu pracy rady powiatu, postanowienia statutu winny, na co wskazuje się w doktrynie określać m.in. sprawy: trybu zwoływania sesji rady powiatu, liczby wiceprzewodniczących rady, zasad prowadzenia obrad, inicjatywy uchwałodawczej, zasad głosowania, zasad protokołowania. W ocenie organu nadzoru, z powyższego upoważnienia nie wynika uprawnienie do wprowadzenia w Statucie regulacji dotyczącej wyboru sekretarza obrad oraz jego zadań, o których mowa w kwestionowanych przepisach. Zadaniem przewodniczącego jest bowiem organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady (art. 14 ust. 3 ustawy). Nadmienić jednocześnie należy, iż jak wynika z art. 19a zd. 1 ustawy przewodniczący rady powiatu w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom starostwa wykonującym zadania *organizacyjne*, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady powiatu, komisji i radnych. W świetle powyższego należy przyjąć, iż w gestii przewodniczący rady powiatu leży decyzja, kto dokonuje przeliczenia głosów i sporządzenia imiennego ich wykazu. Na marginesie należy nadmienić, iż w świetle art. 13 ust. 1a ustawy, głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych.

W związku z wyeliminowaniem z obrotu prawnego § 11 ust. 8 i ust. 9 Statutu konieczne jest stwierdzenie nieważności § 25 ust. 4 Statutu oraz ust. 2 w zakresie sformułowania „i 4” oraz § 29 ust. 4 w zakresie sformułowania: ...”i 4” z uwagi, iż odnoszą się one do regulacji dotyczących zadań sekretarza obrad.

W § 16 ust. 4 Statutu, wprowadzono regulację dotyczącą debaty nad raportem o stanie powiatu, postanawiając, m.in. iż głos mogą zabierać mieszkańcy powiatu w liczbie nie większej niż 15, którzy uprzednio pisemnie zgłosili Przewodniczącemu Rady Powiatu chęć zabrania głosu. W pierwszej kolejności należy wskazać, iż materia, o której mowa w kwestionowanym przepisie Statutu regulują przepisy ustawy o samorządzie powiatowym – art. 30a ust. 6-8, a ponadto zgodnie z art. 30a ust. 8 ustawy, liczba mieszkańców mogących zabrać głos w debacie nad raportem o stanie powiatu wynosi 15 mieszkańców, chyba że rada postanowi o zwiększeniu tej liczby. Ustawa upoważniła, więc radę jedynie do zwiększenia liczby mieszkańców mogących brać udział w sesji rady powiatu poświęconej raportowi, w stosunku do określonej ustawowo ilości, natomiast nie przewiduje możliwości jej zmniejszenia.

W § 40 Statutu postanowiono, iż członkowie Komisji Skarg, Wniosków i Petycji są obowiązani przestrzegać obowiązujących przepisów, a w szczególności przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, sanitarnych oraz dotyczących ochrony tajemnic ustawowo chronionych.

Zgodnie z art. 16a ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut powiatu. Przez zasady działania należy rozumieć reguły, dotyczące organizacyjno-prawnych 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 działania komisji obejmuje postępowanie, dotyczące realizacji powierzonych jej zadań, czyli ciąg czynności, który składa się na wstępne rozpatrzenie skargi, wniosku lub petycji oraz przygotowanie projektu rozstrzygnięcia w tym zakresie dla rady. W ramach powyższego upoważnienia nie mieści się zatem regulacja zawarta w kwestionowanym przepisie Statutu, a przede wszystkim obowiązek przestrzegania przez członków komisji przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, sanitarnych, obowiązek ten dotyczy bowiem pracowników. Sposób wykonywania mandatu radnego reguluje art. 21 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym w wykonywaniu mandatu *radnego*, *radny* ma prawo, jeżeli nie narusza to dóbr osobistych innych osób, do uzyskiwania informacji i materiałów, wstępu do pomieszczeń, w których znajdują się te informacje i materiały, oraz wglądu w działalność starostwa powiatowego, a także spółek z udziałem powiatu, spółek handlowych z udziałem powiatowych osób prawnych, powiatowych osób prawnych, powiatowej jednostki organizacyjnej oraz zakładów i przedsiębiorstw samorządowych, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej.

Na marginesie należy wskazać, iż w ocenie organu nadzoru wprowadzenie analogicznej regulacji, w § 36 Statutu odnoszącej się do członków komisji rewizyjnej, można przyjąć za zasadne z uwagi na konieczność przestrzegania tych przepisów na terenie kontrolowanej jednostki.

W § 51 ust. 6 Statutu postanowiono, że w przypadku nie cierpiącym zwłoki

o posiedzeniu Zarządu zawiadamia się jego członków bez zachowania terminu, o którym mowa w ust. 5.

Wprowadzony przepis Statutu jest nieprecyzyjny, co narusza zasady poprawnej legislacji, wynikającej z art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z zasadą poprawnej legislacji oraz z ustalonymi poglądami doktryny i utrwaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Należy podkreślić, iż konstytucyjna zasada znalazła odzwierciedlenie w przepisach niższego rzędu - załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z jego treścią § 6, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zawarta w tym przepisie, zasada komunikatywności tekstu prawnego, oznacza, że tekst prawny powinien być tak zredagowany, aby dla jego odbiorcy był on zrozumiały i nie budził wątpliwości. Ponadto należy wskazać, iż katalog spraw sytuacji niecierpiących zwłoki oraz procedurę postępowania w tych sytuacjach reguluje art. 34 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z tym przepisem, w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, zagrażających bezpośrednio zdrowiu i życiu oraz w sprawach mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu. Nie dotyczy to wydawania przepisów porządkowych w przypadku, o którym mowa w art. 42 ust. 2.

§ 53 ust. 4 Statutu, dotyczący uchwał Zarządu będących decyzjami w sprawach z zakresu administracji publicznej, stanowi modyfikację art. 38 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 56 oraz 57 Statutu wprowadzono postanowienia dotyczące zadań skarbnika powiatu oraz sekretarza powiatu.

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym, do zadań zarządu należy uchwalanie *regulaminu organizacyjnego* starostwa powiatowego (art. 32 ust. 2 pkt 6), organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa *regulamin organizacyjny* (art. 35 ust. 1). Z powołanych przepisów ustawy wynika, iż funkcjonowanie starostwa, w tym zadania wykonywanie zadań na poszczególnych stanowiskach określa regulamin organizacyjny, wynikają one również wprost z obowiązujących przepisów – ustaw w tym ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o pracownikach samorządowych czy ustawy o finansach publicznych. Wprowadzenie regulacji dotyczących skarbnika oraz sekretarza, o których mowa w § 56 oraz § 57 Statutu wykraczają zatem poza delegację wynikającą z przepisów powołanych na wstępie.

Również poza delegacją ustawową, wynikającą z wymienionych na wstępie przepisów, określających zakres regulacji statutu powiatu, wprowadzone zostały przepisy § 59 ust. 4 i 6 Statutu. Ponadto należy wskazać, iż stanowią one przedmiot regulacji w ustawie o samorządzie powiatowym – art. 36 ust. 1 i art. 33a ust. 4. Natomiast przepis ust.

5 dotyczący organizacji i zasad funkcjonowania powiatowych osób prawnych ma charakter informacyjny.

Odnosząc się do przepisów Statutu rozdział 4 Gospodarka finansowa powiatu, o ile można przyjąć, iż mogą one stanowić materię statutową, to nie mogą one jednakże modyfikować przepisów ustaw, w tym ustawy o finansach publicznych, jak ma to miejsce w przypadku § 61 ust. 3 oraz § 63 ust. 1 i ust. 4 Statutu - modyfikacja odpowiednio art. 238 ust. 1 i 2, art. 239 oraz 241 ustawy o finansach publicznych.

Wprowadzona natomiast regulacja § 63 ust. 3 Statutu dotyczy kompetencji regionalnej izby obrachunkowej, uregulowanej w art. 240 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, co nie stanowi materii statutowej. Regionalna izba obrachunkowa nie jest bowiem organem powiatu.

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 w Nowym Mieście Lubawskim wprowadziła do przedmiotowego Statutu wskazane w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające oraz przepisy modyfikujące przepisy ustaw.

Biorąc powyższe pod uwagę, postanowiono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia za pośrednictwem Wojewody skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

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

Otrzymują:

- 1/ Przewodniczący Rady Powiatu w Nowym Mieście Lubawskim
- 2/ Starosta Nowomiejski