



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.186.1.2025

Wrocław, 15 lipca 2025 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

§ 26. uchwały Nr XVIII/118/25 Rady Powiatu Strzeleckiego z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Strzeleckiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 1 lipca 2025 r., działając na podstawie art. 2 ust. 4, art. 8a ust. 3, art. 12 pkt 1, art. 16 a ust. 3, art. 18 ust. 3, art. 19, art. 27 ust. 1, art. 32 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1135) Rada Powiatu Strzeleckiego podjęła uchwałę Nr XVIII/118/25 Rady Powiatu Strzeleckiego z dnia 1 lipca 2025 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Strzeleckiego, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 lipca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie § 26 uchwały z istotnym naruszeniem art. 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym, w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), polegającym na przekroczeniu zakresu upoważnienia do regulacji w statucie powiatu praw i obowiązków radnego w zakresie reprezentacji wyborców oraz na powtórzeniu i modyfikacji ustawy w zakresie uprawnień i obowiązków radnego rady powiatu.

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Strzeleckiego uchwaliła Statut Powiatu Strzeleckiego, wprowadzając w § 26 uchwały, regulacje określające w jaki sposób radny reprezentuje swoich wyborców, wskazując ściśle określone uprawnienia i obowiązki radnego. Na podstawie tych ustaleń: „Radny reprezentuje swoich wyborców i w tym zakresie: 1) do uprawnień radnego należy: a) kandydowanie do pełnienia funkcji w organach Rady, b) kandydowanie do składu osobowego Komisji, c) przynależność do klubu, d) aktywne uczestnictwo w pracach Rady i Komisji oraz prawo formułowania w tym zakresie własnych opinii i wniosków oraz udział w przygotowywaniu materiałów i projektów uchwał, e) występowanie z interwencjami w sprawach mieszkańców Powiatu, f) składanie zapytań i interpelacji, g) dostęp do informacji i materiałów oraz pomieszczeń, w których się one znajdują, a także wglądu w działalność Powiatu, powiatowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, w tym powiatowych spółek prawa handlowego i spółek prawa handlowego z udziałem Powiatu i powiatowych osób prawnych, z uwzględnieniem przepisów o ochronie danych osobowych, o ochronie informacji niejawnej oraz tajemnicy prawnie chronionej; 2) do obowiązków radnego należy: a) udział w sesjach Rady i pracach jej organów wewnętrznych, a także w innych organach, do których został wybrany lub desygnowany, b) utrzymywanie więzi z wyborcami przez organizowanie z nimi spotkań oraz odbywanie dyżurów w siedzibie Rady; w zakresie tego obowiązku radny może odbywać także dyżury w innych miejscach lub w trybie zdalnym za pomocą środków komunikowania się na odległość.”.

W ocenie organu nadzoru powyższe zapisy podjęte zostały z istotnym naruszeniem upoważnienia ustawowego, co do zakresu regulacji materii statutowej, a ponadto stanowią powtórzenie i modyfikację art. 21 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym, określającego prawa i obowiązki radnego rady powiatu, zgodnie z którymi: „1. Radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej powiatu. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawia je organom powiatu do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. 2. Radny obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany. 2a. 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.”.

Rada Powiatu Strzelińskiego w § 26 wprowadziła bowiem zamknięty katalog praw i obowiązków radnego w zakresie reprezentacji wyborców. Zauważyć należy po pierwsze, że ustawa o samorządzie powiatowym nie upoważnia organu stanowiącego do wprowadzenia w statucie powiatu postanowień, określających sposób wykonywania mandatu radnego, pochodzącego z wolnych wyborów, a także praw i obowiązków radnego. Jako wystarczające ustawodawca uznał regulacje zawarte w ustawie o samorządzie powiatowym. Po drugie, postanowienia § 26 uchwały powielają bądź modyfikują regulacje ustawy o samorządzie powiatowym. W § 26 pkt 1 lit. g uchwały zmodyfikowano postanowienia art. 21 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym, określając inny zakres regulacji.

Wskazać należy, że prawa i obowiązki radnego wynikają z ustawy o samorządzie powiatowym, a ich podstawy nie stanowi akt wykonawczy do ustawy - Statut Powiatu Strzelińskiego.

Zauważyć należy także, że zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym, 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 dość 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 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 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.

W utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że modyfikowanie w uchwale organu stanowiącego gminy przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (por. m.in. wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Mając na uwadze powyższe należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska