



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPIL.4131.1.263.2025

Katowice, dnia 25 kwietnia 2025 r.

Rada Powiatu Pszczyńskiego

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/88/25 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie Statutu Powiatu Pszczyńskiego, w części określonej w: § 4 ust. 1 w zakresie wyrazów „zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi o dostępie do informacji publicznej oraz”, § 4 ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 7 uchwały, jako sprzecznej z art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „ustawą”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 marca 2025 r. Rada Powiatu Pszczyńskiego przyjęła uchwałę Nr XIII/88/25 w sprawie Statutu Powiatu Pszczyńskiego, dalej jako "uchwała" lub "statut". Jako podstawę prawną uchwały powołano m.in. art. 12 pkt 1 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 marca 2025 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Statut powiatu jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 2 ust. 4 ustawy), uchwalanym przez radę powiatu na podstawie normy kompetencyjnej z art. 12 pkt 1 ustawy. Rozważając o przedmiocie materii statutowej należy zauważyć, że ustawa o samorządzie powiatowym nie zawiera zbiorczej normy prawnej, obejmującej katalog spraw regulowanych w statucie powiatu. Ustawa zawiera wiele przepisów prawnych, wskazujących na kwestie wymagające uwzględnienia w statucie. Mimo ich rozproszenia, konieczne jest jednak kompleksowe ujęcie w akcie ustrojowym wszystkich tych zagadnień, których te przepisy dotyczą. I tak statut jednostki terytorialnej powinien obligatoryjnie regulować następujące sprawy:

- 1) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 8a ust. 3 ustawy);
- 2) zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 16a ust. 3 ustawy);
- 3) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powołanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych (art. 19 ustawy);
- 4) zasady działania klubów radnych (art. 18 ust. 3 ustawy);
- 5) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu (art. 32 ust. 4 ustawy).

Upoważnienie przyznane radzie powiatu do przyjęcia statutu powiatu ma szeroki zakres, jednak nie oznacza dowolności. Stosowanie do treści art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), dalej zwaną "Konstytucją RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Art. 94 Konstytucji RP reguluje, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Rada powiatu,

uchwalając statut powiatu, zobowiązana jest 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.

Przepisem § 4 Statutu Rada Powiatu postanowiła, że:

1. Dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych realizowany jest zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi o dostępie do informacji publicznej oraz zgodnie z postanowieniami Statutu.

2. Udostępnianie dokumentów odbywa się w komórce organizacyjnej lub jednostce, w której dokument jest przechowywany, w godzinach ich pracy i w obecności merytorycznego pracownika.

3. Dokumenty udostępnia się na wniosek osoby zainteresowanej. Udostępnienie dokumentu publicznego polega na umożliwieniu wglądu do niego, sporządzaniu notatek, odpisów, kopii i zdjęć.

4. Wniosek w sprawie udostępnienia dokumentu publicznego może być złożony w dowolnej formie, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

5. Osoba udostępniająca dokument:

1) informuje osobę zainteresowaną, czy dokumenty mogą być udostępnione niezwłocznie;

2) w razie potrzeby wyznacza pracownika, w obecności którego dokumenty mogą być udostępnione;

3) wskazuje miejsce udostępnienia dokumentów.

6. Jeżeli udostępnienie całego dokumentu naruszyłoby przepisy dotyczące ograniczenia wynikającego z ustaw, dokument będzie udostępniony poprzez:

1) udostępnienie określonego fragmentu dokumentu;

2) sporządzenie wyciągu z dokumentu;

3) w inny, adekwatny do sytuacji sposób.

7. Odmowa udostępnienia dokumentów publicznych może nastąpić jedynie w przypadku określonym obowiązującymi przepisami.

Należy wskazać, że materia dostępu obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne jest uregulowana w art. 61 Konstytucji RP, art. 8a ustawy oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W myśl art. 8a ustawy *1. Działalność organów powiatu jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. 2. Jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu. 3. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut powiatu.*

W tym miejscu zaznaczyć należy jednak, iż upoważnienie rady powiatu wynikające z wyżej powołanego przepisu art. 8a ustawy, do określenia dostępu do dokumentów i korzystania z nich nie może być interpretowane w oderwaniu od przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, która normuje szczegółowo kwestie dostępu do informacji publicznej. W świetle przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub portalu danych, jest udostępniana na wniosek. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej). Stosownie do art. 12 ust. 2 ww. ustawy o dostępie do informacji publicznej, podmiot udostępniający informację publiczną jest obowiązany zapewnić możliwość: 1) kopiowania informacji publicznej albo jej wydruk lub 2) przesłania informacji publicznej albo przeniesienia jej na odpowiedni, powszechnie stosowany nośnik informacji.

Należy zauważyć, że przepisy § 4 ust. 3, ust. 4 i ust. 6 Statutu dotyczą materii ustawowej i właściwie regulują kwestie wcześniej już unormowane. Formułowanie w akcie prawa miejscowego przepisów, które modyfikują obowiązujące już unormowania ustawowe – stanowi – w myśl ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa sądowoadministracyjnego - istotne naruszenie prawa

(zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 roku w spr. II SA/Wr 1179/98, wyrok z dnia 25 marca 2003 roku w spr. II SA/Wr 2572/02 z dnia 5 stycznia 2005 roku w spr. III RN 40/00, wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych: w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Ol 974/08, w Krakowie z dnia 30 stycznia 2009 roku w spr. II SA/Kr 1242/08 - publikowane w bazie orzeczeń). Tym samym konieczne staje się stwierdzenie nieważności ww. przepisów.

Zauważyć należy, iż zgodnie z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r. o sygn. K 38/01, art. 11b ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym upoważnia gminę do określenia w statucie aspektów "organizacyjno-technicznych" udostępniania i korzystania z dokumentów. Statut może zawierać reguły o charakterze porządkowym takie jak np. określenie czasu urzędowania, w którym dany dokument będzie udostępniany, wskazanie jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za udostępnienie określonych dokumentów, sprecyzowanie zasad, w oparciu o które odbywać się będzie ich kopiowanie, powielanie, dokonywanie wypisów, itd. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że tylko dyrektywy o charakterze organizacyjno-technicznym mieszczą się w zakresie "zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich".

Przepisem § 4 ust. 1 Statutu wskazano, że: „Dostęp do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych realizowany jest zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi o dostępie do informacji publicznej oraz zgodnie z postanowieniami Statutu.” W ocenie organu nadzoru sformułowanie „zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawowymi o dostępie do informacji publicznej oraz” istotnie narusza prawo.

Natomiast przepisem w § 4 ust. 7 Statutu wskazano, że *Odmowa udostępnienia dokumentów publicznych może nastąpić jedynie w przypadku określonym obowiązującymi przepisami.*

W ocenie organu nadzoru w ramach przyznanego upoważnienia ustawowego Rada Powiatu nie ma kompetencji do stosowania odesłań do ustaw oraz bliżej nie określonych przepisów prawa. Według utrwalonego poglądu artykułowanego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady powiatu.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części uchwały.

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 rady powiatu niezgodna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XIII/88/25 Rady Powiatu Pszczyńskiego z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie Statutu Powiatu Pszczyńskiego została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

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, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego