

PN-II.4112.1.2025

Lublin, dnia 15 stycznia 2025 r.

Pan
Grzegorz Gałecki
Przewodniczący
Rady Powiatu Radzyńskiego

Działając na podstawie art. 77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107, ze zm.), po dokonaniu analizy uchwały Nr XXIX/155/2021 Rady Powiatu w Radzynie Podlaskim z dnia 28 stycznia 2021 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Radzyńskiego (Dz. Urz. Woj. Lubel. z 2021 r. poz. 683, ze zm.) w związku ze skargą, przekazuję uwagi do ww. uchwały wraz z wnioskiem o jej zmianę.

W podstawie prawnej uchwały Nr XXIX/155/2021 powołany został m.in. art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym stanowiące akty prawa miejscowego, w tym statutu powiatu, należą do wyłącznej właściwości rady powiatu.

Statut powiatu jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajduje 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. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego a działania muszą mieścić się w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Zgodnie z § 9 ust. 6 Statutu Powiatu Radzyńskiego Rada Powiatu, niezwłocznie po ustaleniu składu osobowego danej Komisji Stałej, spośród jej członków wybiera jej przewodniczącego i wiceprzewodniczącego w głosowaniu tajnym, przeprowadzonym zgodnie z procedurą określoną w niniejszym Statucie, bezwzględną większością głosów przy obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady Powiatu.

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja § 9 ust. 6 została przyjęta z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Jak stanowi art. 13 ust. 1 ww. ustawy, uchwały rady i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych. W przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 1a nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne. Imienne wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej powiatu oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu (art. 13 ust. 1a – 1c ustawy).

W świetle powyższego jeżeli przepisy rangi ustawowej nie wprowadzają odmiennych rozwiązań, to każda uchwała rady powiatu powinna być podjęta zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, z zachowaniem określonego w ustawie kworum.

Wszelkie odstępstwa od trybu głosowania przez radę powiatu przewidzianego w art. 13 ust. 1 ustawy stanowią wyjątki dopuszczalne jedynie w drodze ustawy.

Regulacje stanowione przez radę, jako mające charakter komplementarny i pochodny, nie mogą wprowadzać rozwiązań sprzecznych z postanowieniami ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 grudnia 2005 r., sygn. akt III SA/Kr 877/05 orzekł, że „zgodnie z treścią art. 14 ustawy (...) o samorządzie gminnym (...), uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Przepis ten wprowadza zatem jako zasadę w podejmowaniu uchwał przez radę gminy głosowanie jawne z możliwością wprowadzenia ustawowych wyjątków od tej zasady. Zasadę jawności podejmowania uchwał potwierdza też art. 11b ustawy o samorządzie gminnym wprowadzający ogólną zasadę jawności działania organów gminy, która może być ograniczona jedynie w drodze ustawy. Obowiązujące przepisy ustawowe nie przewidują wyłączenia jawności głosowania w sytuacji wyboru przewodniczącego komisji rady gminy. (...) Należy podkreślić, że sposób głosowania w radzie (głosowanie jawne lub tajne) nie jest jedynie czysto technicznym sposobem podejmowania uchwał przez radę gminy, lecz ma istotne znaczenie dla zapewnienia realizacji jawności działania organów władzy publicznej, co jest z kolei niezbędnym warunkiem i przesłanką demokratyzacji procesów politycznych oraz urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do informacji (art. 61 Konstytucji). Uwzględnienie zasady jawności życia publicznego jest też konieczne z punktu widzenia konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Zasada jawności życia publicznego nie może być rozumiana wąsko jedynie jako jawność obrad rady gminy, lecz należy ją rozumieć szerzej, a więc również jako jawność głosowań przy podejmowaniu uchwał przez radę gminy. Z zasady tej wynika bowiem, że mieszkańcy wspólnoty samorządowej (wyborcy) powinni mieć ustawowo zagwarantowaną nie tylko możliwość przysłuchiwania się wystąpieniom radnych podczas jawnych obrad rady gminy, lecz także możliwość konfrontacji wypowiedzi radnych z ich wiążącym stanowiskiem w sprawie wyrażonym w akcie głosowania jawnego. Z tego punktu widzenia niedopuszczalnym jest wprowadzenie w drodze uchwały rady gminy odstępstwa od ustawowej zasady jawności głosowania (por. wyrok Sądu Najwyższego z 6 kwietnia 2001, III RN 87/00, OSNP 2001/24/704; także wyrok NSA w Gdańsku z 28 czerwca

1995r., SA/Gd 1737/94, OSS 1995/4/152)” (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 30 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 105/11).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 24 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Go 104/11 stwierdził natomiast, iż „określenie w statucie rady gminy innego trybu podejmowania uchwał niż wynika to z bezwzględnie obowiązującego przepisu art. 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi naruszenie prawa”.

Podobne stanowisko zostało wyrażone również przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach w wyroku z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SA/Ke 366/11, w którym Sąd podkreślił, że „Odstępstwa od zasady podejmowania uchwał w głosowaniu jawnym mogą nastąpić tylko mocą ustawy. Regulacja prawna nakazująca podejmowanie uchwał w głosowaniu jawnym, zaś w innym trybie tylko wtedy, gdy konkretny przepis ustawy tak stanowi, ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a zatem nie występują od niej żadne wyjątki”.

Przedstawione stanowisko sądów administracyjnych, wyrażone na gruncie przepisów ustawy o samorządzie gminnym, zdaniem organu nadzoru zachowuje aktualność także dla wykładni analogicznych przepisów ustawy o samorządzie powiatowym.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że statut powiatu nie może wprowadzać odrzecznych (ostrzejszych lub łagodniejszych) reguł podejmowania uchwał. Odnosi się to w szczególności do zdolności uchwałodawczej organów powiatu (kworum), jak też dochowania wymogu uzyskania określonej większości głosów w danym głosowaniu. Dotyczy to także wprowadzania zasady tajnego lub jawnego głosowania (zob. B. Dolnicki (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, WKP 2020).

W tym stanie rzeczy, uprzejmie proszę o przedstawienie niniejszej sprawy na sesji Rady Powiatu Radzyńskiego w celu dostosowania postanowień Statutu Powiatu Radzyńskiego w przedstawionym zakresie do obowiązujących przepisów prawa.

z up. Wojewody Lubelskiego

/-/

Cezary Widomski

Zastępca Dyrektora

Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli

/podpisano elektronicznie/

Otzymuje:

Starosta Radzyński