WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR PNK-N.4131.174.2.2025.AA2

Wrocław, 3 grudnia 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

§ 1. ust. 14 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 32 ust. 3 uchwały nr LXX/352/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jaworskiego we fragmencie „3. Starosta albo działający z jego upoważnienia Wicestarosta może zaproponować przyjęcie rozstrzygnięcia w trybie korespondencyjnym lub telefonicznym - przy użyciu technologii umożliwiających porozumiewanie się na odległość - bez konieczności zwoływania posiedzenia Zarządu. Informację o sposobie przyjęcia rozstrzygnięcia umieszcza się w protokole przyjmowanym na najbliższym posiedzeniu Zarządu.", § 1 ust. 15 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 33 ust. 4 uchwały nr LXX/352/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jaworskiego we fragmencie „lub w trybie określonym w § 32 ust. 3" oraz § 1 ust. 16 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 34 ust. 1 pkt 4 uchwały nr LXX/352/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jaworskiego we fragmencie „w tym podjęte w trybie § 32 ust. 3" uchwały nr XX/106/25 Rady Powiatu Jaworskiego z dnia 30 października 2025 r. zmieniającej uchwałę nr LXX/52/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jaworskiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Jaworskiego na sesji w dniu 30 października 2025 r. podjęła uchwałę nr XX/106/25 zmieniającą uchwałę nr LXX/352/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jaworskiego, zwaną dalej także „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 listopada 2025 r.

W toku badania legalności uchwały nr XX/106/25 organ nadzoru stwierdził, że § 1 ust. 14 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 32 ust. 3 uchwały nr LXX/352/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jaworskiego we fragmencie „3. Starosta albo działający z jego upoważnienia Wicestarosta może zaproponować przyjęcie rozstrzygnięcia w trybie korespondencyjnym lub telefonicznym - przy użyciu technologii umożliwiających porozumiewanie się na odległość - bez konieczności zwoływania posiedzenia Zarządu. Informację o sposobie przyjęcia rozstrzygnięcia umieszcza się w protokole przyjmowanym na najbliższym posiedzeniu Zarządu.", § 1 ust. 15 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 33 ust. 4 uchwały nr LXX/352/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jaworskiego we fragmencie „lub w trybie określonym w § 32 ust. 3" oraz § 1 ust. 16 w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie § 34 ust. 1 pkt 4 uchwały nr LXX/352/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jaworskiego we fragmencie „w tym podjęte w trybie§ 32 ust. 3" uchwały istotnie naruszają art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 15zzx ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 764), zwanej dalej „ustawą", poprzez modyfikację przepisu ustawy powodującą nieuprawnione rozszerzenie zakresu przedmiotowego jego zastosowania, modyfikację w zakresie pracy organów kolegialnych, a także scedowanie na Starostę albo (działającego z jego upoważnienia) Wicestarostę upoważnienia do decydowania o możliwości przyjmowania rozstrzygnięć w trybie zdalnym.

Rada Powiatu Jaworskiego uchwałą Nr XX/106/25 uchwaliła zmianę Statutu Powiatu Jaworskiego. W § 1 pkt 14 uchwały nadano nowe brzmienie § 32 uchwały nr LXX/52/23 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Jaworskiego, uchwalając jego ust. 3 w brzmieniu „3. Starosta albo działający z jego upoważnienia Wicestarosta może zaproponować przyjęcie rozstrzygnięcia w trybie korespondencyjnym lub telefonicznym - przy użyciu technologii umożliwiających porozumiewanie się na odległość - bez konieczności zwoływania posiedzenia Zarządu. Informację o sposobie przyjęcia rozstrzygnięcia umieszcza się w protokole

przyjmowanym na najbliższym posiedzeniu Zarządu.". W § 1 pkt 15 uchwały nadano nowe brzmienie § 33 uchwały nr LXX/52/23 uchwalając jego ust. 4 w brzmieniu: „4.Uchwały Zarządu podejmowane są zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy składu, w głosowaniu jawnym, lub w trybie określonym w § 32 ust. 3." W § 1 pkt 16 uchwały nadano nowe brzmienie § 34 uchwały nr LXX/52/23 uchwalając jego ust. 1 pkt 4 w brzmieniu: „Z posiedzenia Zarządu sporządza się protokół, który powinien zawierać co najmniej: (...) 4. Podjęte rozstrzygnięcia, w tym podjęte w trybie § 32 ust. 3."

W pierwszej kolejności wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym 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. W wyroku z dnia 12 września 2017 r. (sygn. akt II SA/Ol 563/17) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie stwierdził, że: „Forma udziału w głosowaniu nad uchwałą zarządu powiatu przez teletransmisję jest prawnie niedopuszczalna. Dopóki ustawodawca nie wprowadzi innych regulacji, umożliwiających wprowadzenie innego trybu głosowania, dopóty niemożliwe będzie skuteczne podejmowanie uchwał w inny sposób niż przewidziany w ustawie. Zasadniczym zaś argumentem, przemawiającym za niedopuszczalnością przyjęcia innego sposobu głosowania niż określony w art. 13 z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 814 ze zm.) jest to, iż cytowany przepis określa tryb głosowania i stawia wymóg "obecności" podczas głosowania określonej ilości członków ustawowego składu organu.".

W obecnie obowiązującym stanie prawnym przepisy szczególne regulujące tryb pracy organów jednostek samorządu terytorialnego zawarte zostały w przepisach ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Ustawodawca w art. 15zzx ust. 1 tej ustawy, obowiązującym od dnia 31 marca 2020 r., wprowadził regulację, zgodnie z którą w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego oraz działające kolegialnie organy: wykonawcze w jednostkach samorządu terytorialnego, w związkach jednostek samorządu terytorialnego, w związku metropolitalnym, w regionalnych izbach obrachunkowych, samorządowych kolegiach odwoławczych oraz w organach pomocniczych jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). O zdalnym trybie obradowania decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego albo inny organ działający kolegialnie, w głosowaniu jawnym. Przepisy stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie.

Jak wynika z treści przepisu art. 15zzx ust. 1 ustawy zdalny tryb obradowania dopuszczalny jest wyłącznie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii. Są to stany, których wprowadzenie, zarówno w zakresie podmiotowym, jak również przedmiotowym jest ściśle uregulowane w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2024 r. poz. 924 ze zm.). W tym miejscu zauważyć należy, że na mocy rozporządzenia z dnia 14 czerwca 2023 r. Ministra Zdrowia w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118) z dniem 1 lipca 2023 r. odwołany został uprzednio obowiązujący stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, a zatem obecnie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej nie obowiązuje ani stan epidemii, ani stan zagrożenia epidemicznego.

Uwzględniając treść art. 15zzx ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, obowiązującego w dacie podejmowania uchwały należy wskazać, że przyjęte przez Radę Powiatu Jaworskiego postanowienia § 1 ust. 14 uchwały we fragmencie „3. Starosta albo działający z jego upoważnienia Wicestarosta może zaproponować przyjęcie rozstrzygnięcia w trybie korespondencyjnym lub telefonicznym - przy użyciu technologii umożliwiających porozumiewanie się na odległość - bez konieczności zwoływania posiedzenia Zarządu. Informację o sposobie przyjęcia rozstrzygnięcia umieszcza się w protokole przyjmowanym na najbliższym posiedzeniu Zarządu." oraz powiązane z nim postanowienia § 1 pkt 15 uchwały w zakresie jakim nadaje nowe brzmienie § 33 ust. 4 uchwały nr LXX/52/23 we fragmencie „lub w trybie określonym w § 32 ust. 3." i § 1 pkt 16 uchwały w zakresie jakim nadaje nowe brzmienie § 34 ust. 1 pkt 4 uchwały nr LXX/52/23 we fragmencie: „w tym podjęte w trybie § 32 ust. 3." uchwały wykraczają poza okoliczności, o których mowa w ustawie.

Postanowienia Statutu, zgodnie z intencją Rady, mają mieć zastosowanie nie tylko w przypadku wprowadzenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, a są jedną z dopuszczalnych form podejmowania rozstrzygnięć przez Zarząd Powiatu Jaworskiego. Rada nie powiązała zdalnego trybu działania ze stanem zagrożenia epidemicznego lub stanem epidemii, wprowadzając generalną możliwość podejmowania przez zarząd powiatu rozstrzygnięć w tym trybie.

Statut powiatu jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. W statucie dozwolone jest zatem uszczegółowienie rozwiązań ustrojowych zawartych w ustawach bądź uzupełnienie kwestii, które w ustawach nie znalazły prawnych rozwiązań, o ile ustawa tworzy podstawę do takiej regulacji. Jak przyjęto w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/00; OSNAPU rok 2001 r. Nr 13, poz. 424, statut gminy jako akt prawny pochodny i komplementarny względem ustawy o samorządzie gminnym nie może zawierać postanowień z nią sprzecznych ani też jego postanowienia nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z przepisami tej ustawy. Teza ta w sposób oczywisty ma zastosowanie również do statutu powiatu, co potwierdza również Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r. (sygn. akt III OSK 128/22), w którym Sąd – w odniesieniu do statutu powiatu – stwierdził: „W statucie danej jednostki samorządu nie mogą znaleźć się tylko takie regulacje, które wprost są sprzeczne z treścią ustawy lub odmiennie regulują te zagadnienia, które w sposób wyczerpujący i kompletny zostały uregulowane przez ustawodawcę.".

Ustawa o samorządzie powiatowym nie wprowadza możliwości zdalnego trybu obradowania ani rady powiatu, ani innych organów kolegialnych, w tym zarządu powiatu. Brak jest zatem podstaw prawnych do tego typu regulacji w Statucie Powiatu Jaworskiego.

Ponadto należy zauważyć, iż na podstawie art. 15zzx ust. 2 ustawy, działający kolegialnie organ może postanowić o zdalnym trybie obradowania, i to tylko w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, nie zaś wprowadzić jedynie taką możliwość. Ponadto scedowanie na Starostę albo Wicestarostę kompetencji do decydowania o zdalnym trybie przyjmowania rozstrzygnięć zarządu powiatu stanowi istotne naruszenie prawa, poprzez obejście znowelizowanego przepisu art.15zzx ust. 2 ustawy. Wskazać należy, że przewodniczący organu wykonawczego powiatu może najwyżej decydować o formie zdalnego sposobu działania, jednakże pod warunkiem, że organ ten wcześniej zdecydował (w stanie faktycznym spełniającym ustawowe przesłanki podjęcia takiej uchwały) o zdalnym trybie obradowania bez wskazania szczegółowej formy tego trybu.

Brak jest tym samym po stronie Rady Powiatu kompetencji do decydowania w przepisach rangi statutowej o odbywaniu posiedzeń zarządu w zdalnym trybie obradowania, jako stałej możliwości odbywania posiedzeń.

W kontekście powyższego, organ nadzoru zwraca uwagę, że poza okolicznościami wskazanymi w art. 15zzx ustawy nie ma prawnych podstaw do prowadzenia obrad, sesji, posiedzeń, zgromadzeń lub innych form działania właściwych dla organów, a także podejmowania rozstrzygnięć, w tym uchwał, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Tym samym, w obecnym stanie prawnym jedyną i bezpośrednią podstawą prawą, w oparciu o którą Zarząd Powiatu Jaworskiego może odbywać posiedzenia w trybie zdalnym są przepisy art. 15zzx ustawy.

Jak wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 824/20: „Z przepisu tego (art. 15zzx ustawy – przyp.) wynika jednoznacznie, że uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego do prowadzenia pracy, w tym odbywania sesji, w zwykłym trybie, tj. wynikającym z ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, nie zostało w żaden sposób wyłączone. Przepisy te w dalszym ciągu stanowią podstawowy sposób przeprowadzania sesji, zaś art. 15 zzx ust. 1 u.COVID-19 wprowadza jedynie i tylko okresowo od 31 marca 2020 r. do czasu odwołania stanu epidemii (stanu zagrożenia epidemicznego) rozwiązane alternatywne". Rozstrzygnięcie to – z uwagi na tożsamość uregulowań ustawowych – ma odpowiednie zastosowanie do pracy organu wykonawczego powiatu.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, za niedopuszczalne należy uznać dokonywanie w uchwale modyfikacji treści przepisu ustawowego, przez poszerzenie katalogu okoliczności, w których może mieć on zastosowanie. W analizowanym stanie faktycznym takie działanie Rady Powiatu Jaworskiego należy uznać za istotnie naruszające prawo. Wobec powyższego, organ nadzoru stwierdził podjęcie § 1 ust. 14 uchwały we fragmencie „3. Starosta albo działający z jego upoważnienia Wicestarosta może zaproponować przyjęcie rozstrzygnięcia w trybie korespondencyjnym lub telefonicznym - przy użyciu technologii umożliwiających porozumiewanie się na odległość - bez konieczności zwoływania posiedzenia

Zarządu. Informację o sposobie przyjęcia rozstrzygnięcia umieszcza się w protokole przyjmowanym na najbliższym posiedzeniu Zarządu." z istotnym naruszeniem art. 13 ust. 1 ustawy o starostwie powiatowym oraz art. 15zzx ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Z kolei stwierdzenie nieważności wskazanego przepisu powoduje, że § 1 pkt 15 uchwały w zakresie jakim nadaje nowe brzmienie § 33 ust. 4 uchwały nr LXX/52/23 we fragmencie „lub w trybie określonym w § 32 ust. 3." oraz § 1 pkt 16 uchwały w zakresie jakim nadaje nowe brzmienie § 34 ust. 1 pkt 4 uchwały nr LXX/52/23 we fragmencie: „w tym podjęte w trybie § 32 ust. 3." – jako stanowiące regulacje bezpośrednio z nim powiązane – stały się bezprzedmiotowe, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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