

# Stanisław Bułajewski

---

## Tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu w III RP

---

Studia Prawnoustrojowe nr 5, 75-98

---

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Stanisław Bułajewski**

## **Tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu w III RP**

### **1. Uwagi wstępne**

Punktem wyjścia do rozważań jest stwierdzenie, że obecnie nie obowiązuje jakakolwiek regulacja prawna ustalająca precyzyjnie i kompleksowo tryb podejmowania uchwał przez powiat i inne szczeble samorządu terytorialnego. Uregulowanie tej materii we wszystkich ustawach samorządowych jest na tyle fragmentaryczne, że nie daje dostatecznego obrazu zasad tworzenia prawa. Tym samym stanowienie prawa przez samorząd powiatowy jest bardzo utrudnione, głównie dlatego, że polski ustawodawca marginalnie potraktował tę materię. O wiele lepiej ustawodawca zajął się procedurą podejmowania ustaw i uchwał w Sejmie, gdyż w Regulaminie Sejmu<sup>1</sup> wyraźnie wskazał poszczególne etapy postępowania z projektami aktów normatywnych.

Jeżeli chcemy określić zasady techniki uchwałodawczej w samorządzie powiatowym, musimy posiłkować się aktami prawnymi rangi podustawowej, a głównie przepisami Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>2</sup>. Niestety i to rozporządzenie nie rozwiewa wszystkich wątpliwości, albowiem nie zawiera odrębnego uregulowania, które dotyczyłoby zasad techniki prawodawczej stanowienia aktów prawa miejscowego, a jedynie ogólne sformułowania odsyłające do rozdziałów, które odnoszą się do takich aktów, jak ustawy, akty wewnętrzne czy też wykonawcze.

---

<sup>1</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. M.P. 2002, nr 23, poz. 398 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Rozporządzenie z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. nr 100, poz. 908).

Powyższe rozporządzenie jest jednak bardziej udane niż poprzednie, które nie określało praktycznie niczego, jeżeli chodzi o zasady stanowienia prawa miejscowego, a jedynie zawierało zwrot, iż „opracowywanie oraz rozpatrywanie projektów aktów normatywnych ustanawiających prawo miejscowe regulują odrębne przepisy”<sup>3</sup>, których nie uchwalono. Warto również wspomnieć, że pomocnym aktem normatywnym, który odnosi się do procedury podejmowania uchwał w samorządzie powiatowym, jest inny akt rangi podustawowej – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu<sup>4</sup>.

Podsumowując należy stwierdzić, że samorząd powiatowy powinien samodzielnie uregulować procedurę podejmowania aktów prawa miejscowego, poczynając od uregulowania kwestii inicjatywy uchwałodawczej, a kończąc na kwestii promulgacji i wejścia uchwały w życie. Dlatego statut powiatu powinien zawierać zasady podejmowania uchwał. Nie znaczy to jednak, że radni podczas tworzenia statutu mają pełną swobodę. Podlega on bowiem, jako akt prawa miejscowego, kontroli pod względem legalności przez powołane do tego organy, które w przypadku stwierdzenia sprzeczności z prawem mogą wydać rozstrzygnięcie nadzorcze, powodujące stwierdzenie nieważności uchwały (statutu) w całości lub w części<sup>5</sup>. Oczywiście statut powiatu nie może negocjować lub wprowadzać nowych rozwiązań proceduralnych w przypadku, gdy np. sama ustawa określa procedurę podejmowania uchwał przez organ samorządu.

## 2. Inicjatywa uchwałodawcza

Inicjatywa uchwałodawcza to prawo – czasami obowiązek – ustawowo i statutowo określonych podmiotów do wnoszenia projektów uchwał do rady powiatu, które skutkuje obowiązkiem rozpatrzenia przez radę powiatu projektów w określonej procedurze. Niestety, na bazie ustawy o samorządzie powiatowym nie można wskazać w sposób wyczerpujący podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej. Nawet w Konstytucji brakuje odniesienia do tej kwestii. Konstytucja jednak w sposób pełny reguluje kwestie inicjatywy ustawodawczej i w art. 118 wskazuje podmioty, którym ta inicjatywa przysługuje<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 147 z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M.P. nr 44, poz. 310).

<sup>4</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. (Dz.U. nr 160, poz. 1074 ze zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. nr 142, poz. 1592 z późn. zm.).

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).

Należy stwierdzić, że w tej materii samorząd powiatowy nie doczekał się poważnego traktowania przez ustawodawcę. Można wskazać w ustawie o samorządzie powiatowym ogólne zasady mówiące o tym, że do zadań zarządu powiatu należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady<sup>7</sup>. Jednakże ta zasada nie rozwiewa szeregu wątpliwości. Jednoznacznie nie odpowiada na pytanie, czy zarządom tym przysługuje, obok innych podmiotów, inicjatywa uchwałodawcza, czy też ustawa nakłada na zarządy obowiązek opracowania każdego projektu uchwały, niezależnie od tego, kto jest wnioskodawcą, a jeżeli tak, to pod jakim względem – merytorycznym (co do treści) czy jedynie techniczno-formalnym<sup>8</sup>.

W tym miejscu należy odrzucić pogląd, że jedynie organ wykonawczy samorządu powiatowego (zarząd powiatu) ma wyłączność w zakresie przygotowania i przedkładania projektów uchwał organowi stanowiącemu (radzie powiatu). Powodem postawienia tej tezy jest fakt, iż w ustawach samorządowych związanych z funkcjonowaniem samorządu powiatowego możemy znaleźć przepisy, w których prawo inicjatywy uchwałodawczej przypisano wielu podmiotom. Przysługuje ona przykładowo: staroście<sup>9</sup>, zarządowi powiatu<sup>10</sup>, grupie radnych<sup>11</sup> czy też grupie mieszkańców<sup>12</sup>. Podsumowując możemy dojść do wniosku, że ustawodawca kwestię podmiotów, którym przyznał prawo inicjatywy uchwałodawczej, reguluje w sposób fragmentaryczny. W ten sposób wymusza na samorządzie powiatowym wprowadzenie stosownych regulacji statutowych, które w sposób jednoznaczny i całościowy rozstrzygną tę materię. Jest to możliwe, gdyż w ustawie o samorządzie powiatowym istnieje zapis: „o ustroju powiatu stanowi jego statut”<sup>13</sup>.

Statut powiatu reguluje również organizację wewnętrzną, tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, zasady tworzenia klubu rad-

<sup>7</sup> Art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>8</sup> A. Szewc, T. Szewc, *Uchwałodawcza działalność samorządu terytorialnego*, Warszawa 1999, s. 60.

<sup>9</sup> Art. 27 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym: „Rada powiatu wybiera wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu na wniosek starosty zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym”.

<sup>10</sup> Art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Opracowywanie i przedstawienie do uchwalenia projektu budżetu powiatu, a także inicjatywa w sprawie zmian tego budżetu należą do wyłącznej kompetencji zarządu powiatu”.

<sup>11</sup> Art. 31 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Rada powiatu może odwołać starostę z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium jedynie na wniosek co najmniej ¼ ustawowego składu rady”.

<sup>12</sup> Art. 18 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. nr 88, poz. 985 z późn. zm.) stanowi, iż „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum lub uchwałę o odrzuceniu wniosku mieszkańców nie później niż w ciągu 30 dni od dnia przekazania wniosku organowi określonemu w art. 12 ust. 1”.

<sup>13</sup> Art. 2 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

nych, a także organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu<sup>14</sup>. Dlatego też w sposób twierdzący możemy odpowiedzieć na pytanie, czy kwestie inicjatywy uchwałodawczej mogą być uregulowane w statucie powiatu. Możemy pójść jeszcze dalej, konkludując, iż nie tylko mogą, ale i muszą. Oczywiście uregulowania statutowe dotyczące problematyki inicjatywy uchwałodawczej muszą być zgodne z regulacjami ustawowymi, a także – moim zdaniem – z regulacjami, które znajdują się w innych aktach normatywnych stojących wyżej w hierarchii źródeł prawa wskazanych w Konstytucji<sup>15</sup> niż akty prawa miejscowego. Kwestia inicjatywy uchwałodawczej uregulowana została w § 25 wzorcowego statutu powiatu<sup>16</sup>. Podmiotami prawa inicjatywy uchwałodawczej, zgodnie z powyższym paragrafem, są: co najmniej ... radnych<sup>17</sup>, przewodniczący rady, klub radnych, komisja rady, zarząd powiatu. Ta lista podmiotów, którym przyznano prawo inicjatywy uchwałodawczej, nie jest jednak listą zamkniętą. Dlatego też rada powiatu (organ tworzący i uchwalający statut powiatu) może przyznać takie prawo także innym podmiotom, np. pojedynczym radnym, staroście czy też „organizacjom społecznym, obywatelskim, zawodowym, samorządowym, partiom politycznym działającym na terenie danej jednostki”<sup>18</sup>.

Najczęściej z prawa inicjatywy uchwałodawczej korzysta zarząd powiatu, który – jak już wspominałem – w niektórych kategoriach spraw (np. uchwały budżetowej) ma ustawowo przyznaną wyłączność<sup>19</sup>. Dlatego należy w części zgodzić się z tezą tych przedstawicieli doktryny, którzy uważają, że nie jest możliwe zabranie zarządowi uprawnienia

<sup>14</sup> Art. 19 i art. 32 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>15</sup> Art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. nr 146, poz. 957).

<sup>17</sup> Zapis ten sugerować może, iż inicjatywa uchwałodawcza nie może przysługiwać jednemu radnemu powiatowemu. Taką wykładnię § 25 cytowanego rozporządzenia popierają A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 62. Jednakże moim zdaniem jest to teza za daleko idąca, albowiem dla przykładu w wyroku z 29 grudnia 1993 r. – III S.A. 720/93 stwierdzono, iż „rada gminy [...] zawsze musi działać w granicach obowiązującego prawa”. Niniejsze orzeczenie w pełni można odnieść do rady powiatu. Po przeprowadzeniu analizy nasuwa się wniosek, iż zapisy statutu muszą być jedynie zgodne z regulacją ustawową, ale już niekoniecznie z cytowanym rozporządzeniem. Akt ten wydany został na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 2 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym, który to zapis został skreślony ustawą z dnia 30 maja 2001 r. (Dz.U. nr 45, poz. 497). Tym samym w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do stawiania tak daleko idących tez.

<sup>18</sup> Np. § 12 ust. 2 zał. nr 3 do statutu gminy Bolesław (podają za: A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 63). Przykład ten może być moim zdaniem w pełni przeniesiony na grunt samorządu powiatowego, albowiem zarówno art. 3 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak i art. 2 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym mówi, iż o ustroju tych jednostek samorządu terytorialnego stanowi statut, który to z kolei uchwalany jest przez organ uchwałodawczy, tzn. radę gminy lub powiatu.

<sup>19</sup> Art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

w dziedzinie inicjatywy uchwałodawczej odnośnie do uchwały budżetowej, albowiem taki zapis w statucie musiałby być uznany za nieważny, a w jego miejsce weszłyby postanowienia art. 55 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Cytowany przepis ustawy jest przepisem bezwzględnie obowiązującym. Uważam jednak, iż twierdzenie, jakoby zarządowi powiatu przysługiwała ustawowo inicjatywa uchwałodawcza w pełnym zakresie przedmiotowym, jest nie do zaakceptowania<sup>20</sup>. Głównie z tego powodu, że ustawodawca w wielu przepisach ustawy o samorządzie powiatowym dobitnie wskazał, że w pewnej kategorii spraw wyłączną inicjatywę uchwałodawczą mają inne podmioty. Te przepisy ustawy są także przepisami bezwzględnie obowiązującymi.

Według mnie rada powiatu jako organ stanowiący może ograniczyć (poprzez odpowiedni zapis w statucie powiatu) organowi wykonawczemu powiatu prawo inicjatywy uchwałodawczej. Ograniczenie to nie może odnosić się do spraw, w których zarząd powiatu ma wyłączność na zainicjowanie uchwał w ustawowo określonych dziedzinach. W tej części artykułu omówione zostały głównie podmioty, którym przysługują prawo inicjatywy uchwałodawczej. Nie znaczy to jednak, że wszystkie wyżej wskazane podmioty zobowiązane są do przygotowania projektu uchwały pod względem technicznym. Oczywiście najprostszym rozwiązaniem byłoby uregulowanie w statucie zarówno kwestii podmiotów, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej, jak i wskazanie podmiotów zobowiązanych do przygotowania projektu uchwały pod względem formalnoprawnym. Z pomocą przychodzi ustawa o samorządzie powiatowym, która zobowiązuje zarząd powiatu do przygotowywania projektów uchwał rady niezależnie od tego, kto wystąpił z inicjatywą jej podjęcia. Co nie znaczy, że statut powiatu nie mógłby obarczyć tym obowiązkiem innych podmiotów, ale tę kwestię omówię w dalszej części artykułu.

### 3. Przygotowanie projektu uchwały a podmiot zobowiązany

Ustawodawca w sposób lakoniczny wskazuje w ustawie o samorządzie powiatowym podmiot, który czyni zobowiązany do przygotowania projektu uchwały rady powiatu<sup>21</sup>. Powierzenie tylko jednemu organowi (zarządowi powiatu) obowiązku formalnego przygotowania wszystkich projektów uchwał należałoby uznać za rozwiązanie korzystne z punktu

<sup>20</sup> Por. A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 62.

<sup>21</sup> Art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż to zarząd powiatu jest odpowiedzialny za przygotowanie projektu uchwały.

widzenia ekonomiki procesu uchwałodawczego oraz jakości jego efektów, czyli uchwał<sup>22</sup>.

Zarząd powiatu jest podmiotem uprawnionym, czasami wręcz zobowiązany<sup>23</sup> do przygotowania projektu uchwały rady, ale na pewno nie jedynym. Uważam, że pozostałe podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej (np. grupa radnych klub radnych), mają także prawo do opracowania projektu uchwały i przedkładania go radzie powiatu<sup>24</sup>.

Nie zgadzam się z przedstawicielami doktryny, którzy twierdzą, że zgodnie z intencją ustawodawcy obowiązek sporządzenia projektu uchwały obciąża podmiot mający inicjatywę uchwałodawczą, jednakże organ wykonawczy w dalszej kolejności zobowiązany jest przepisami ustawowymi do przygotowania projektu uchwały<sup>25</sup>. Moim zdaniem cytowany już art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym nakłada na zarząd powiatu obowiązek przygotowania projektów uchwał rady, ale tylko wtedy, gdy podmiot korzystający z inicjatywy uchwałodawczej o przygotowanie projektu uchwały zarząd poprosi. Przecież w realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu<sup>26</sup>, a tym samym to rada powiatu decyduje o sposobie wypełniania owych obowiązków. Nie można więc w żaden sposób zmusić podmiotu inicjatywy uchwałodawczej do tego, by wbrew swojej woli występował do organu wykonawczego o przygotowanie projektu uchwały.

W ślad za § 25 wzorcowego statutu powiatu niemal wszystkie statuty powiatowe wskazały w swoich regulacjach wymagania formalne, które co do treści i formy stawia się projektowanym uchwałom. Zawierają one najczęściej<sup>27</sup>: tytuł uchwały, podstawę prawną, przepisy regulujące sprawę będące przedmiotem uchwały, wskazanie organu odpowiedzialnego za wykonanie uchwały, określenie terminu wejścia w życie uchwały, wskazanie wnioskodawcy, uzasadnienie<sup>28</sup>. Uzasadnienie powinno zawierać co najmniej: wskazanie potrzeby podjęcia uchwały, oczekiwane skutki społeczne oraz skutki finansowe uchwały.

<sup>22</sup> D. Dąbek, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz – Kraków 2004, s. 278.

<sup>23</sup> Art. 53 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym wskazuje, iż tylko i wyłącznie zarząd powiatu jest uprawniony do przygotowania projektu uchwały budżetowej.

<sup>24</sup> Por. A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 68.

<sup>25</sup> Por. D. Dąbek, op. cit., s. 280.

<sup>26</sup> Art. 32 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>27</sup> Por. np. § 26 ust. 1 Statutu Powiatu Mragowskiego z dnia 21 stycznia 1999 r. (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego, nr 11, poz. 73 z późn. zm.).

<sup>28</sup> Por. np. § 26 ust. 2 Statutu Powiatu Mragowskiego.

#### 4. Przedłożenie projektu uchwały radzie powiatu

Również procedura przedkładania projektów uchwał radzie powiatu nie doczekała się do chwili obecnej stosownej regulacji w ustawie samorządowej. Także wzorcowy statut powiatu<sup>29</sup>, który był podstawą do tworzenia ogromnej części statutów powiatowych, nie określił tej procedury. Dlatego i tę materię winien regulować statut jako akt prawa miejscowego.

Najpowszechniejszą metodą przedstawiania radzie skutków pracy nad uchwałą projektodawcy jest kierowanie projektu m.in. do przewodniczącego rady powiatu, który jest odpowiedzialny za przygotowanie materiałów na sesję<sup>30</sup>. Możliwe jest także, co się jednak rzadziej zdarza, przedstawianie projektu wprost na sesji przez inicjatora uchwały. Tego typu projekty uchwał są potocznie nazywane „podrzutkami” i wprowadzane do porządku obrad na mocy art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>31</sup>. Jednakże w takim przypadku projekt uchwały przedkładany bezpośrednio na sesji musi być zaopatrzony w opinie, jeżeli są w konkretnej sprawie niezbędne<sup>32</sup>. Gdy wymaganej prawem opinii brakuje (np. opinii komisji budżetowej do uchwały, której przedmiotem jest zmiana w budżecie powiatu), to możliwe jest jej uzyskanie także w trakcie przerwy w obradach<sup>33</sup>.

Wracając jednak do procedury przedkładania projektu uchwały radzie powiatu, należy przyjąć, że najwłaściwszą formą jest złożenie pro-

---

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 27 listopada 1998 r. w sprawie wzorcowego statutu powiatu (Dz.U. nr 146, poz. 957) uchylone ustawą z dnia 11 kwietnia 2001 r. (art. 2 pkt 1) o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 45, poz. 457).

<sup>30</sup> Patrz: A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 71.

<sup>31</sup> Art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym: „Rada powiatu może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady”.

<sup>32</sup> Por. § 31 Statutu Powiatu Staszowskiego z dnia 21 grudnia 2001 r. (Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego, nr 21, poz. 273 z późn. zm.): „1. Zarząd i komisje są zobowiązane dostarczyć i przedstawić Radzie opinie najpóźniej w trakcie dyskusji nad projektem uchwały na posiedzeniu Rady pod rygorem jej pominięcia. Brak przedłożenia w terminie opinii nie wstrzymuje prac nad projektem, chyba że Rada zdecyduje inaczej. 2. W sprawie nagłej, wymagającej podjęcia przez Radę natychmiastowych rozstrzygnięć, inicjatywa podjęcia uchwały wraz z konkretnym projektem odpowiadającym wymogom § 30 ust. 2 regulaminu może zostać zgłoszona w trakcie sesji przez zarząd lub co najmniej 10 radnych. 3. Rada po wysłuchaniu stanowiska właściwej merytorycznej komisji może zdecydować o włączeniu projektu zgłoszonego w trybie określonym w ust. 2 pod obrady toczącej się sesji. 4. Na wniosek przewodniczącego właściwej komisji lub Starosty, Przewodniczący obrad zarządza przerwę celem przygotowania przez komisję, Zarząd i inne merytorycznie właściwe komisje opinii do projektu zgłoszonego w trybie określonym w ust. 2”.

<sup>33</sup> Oczywiście zaopiniowanie projektu uchwały przez właściwą komisję w trakcie przerwy w obradach będzie możliwe tylko w przypadku, gdy statutowo określony podmiot zawnioskuje o jej zwołanie. Tak więc nikt inny nie ma prawnej możliwości zmuszenia komisji do tego, by ta zaopiniowała projekt uchwały w przerwie obrad.



jektu uchwały w formie pisemnej przez wnioskodawcę na ręce przewodniczącego rady powiatu. Oczywiście nie ma przeszkód, aby projekt został złożony w biurze rady<sup>34</sup>. Niektóre statuty rozwiewają wątpliwości i stanowią wprost, że projekty uchwał w formie pisemnej składa się do przewodniczącego rady<sup>35</sup>. Wydaje się, że przewodniczący rady ma prawo odmówić przyjęcia projektu uchwały w przypadku, gdy projekt nie spełnia – co do treści i formy – wymogów formalnych stawianych w statucie projektowanym uchwałąm. Gdy projekt uchwały spełnia stawiane mu w statucie kryteria lub został złożony przez podmiot uprawniony bezbłędnie, to zazwyczaj musi on być jeszcze zaopiniowany przez odpowiednie podmioty. I tak, w odniesieniu do projektów uchwał zgłaszanych przez zarząd powiatu, zgodnie ze Statutem Powiatu Mrągowskiego, podmiotami opiniującymi są właściwe komisje rady<sup>36</sup>, do których przewodniczący rady zobowiązany jest przekazać projekty uchwał. Za ciekawe rozwiązanie o charakterze techniczno-organizacyjnym uznać należy regulację statutową dotyczącą procedury opiniowania projektu uchwały na posiedzeniu komisji, która wskazuje, iż: „Opiniowanie projektu uchwały na posiedzeniu komisji kończy się opinią pozytywną, pozytywną z poprawkami lub negatywną. Opinia pozytywna oznacza całkowitą akceptację projektu. Opinia pozytywna z poprawkami oznacza akceptację projektu uchwały, z wyjątkiem paragrafów, do których komisja zgłosiła poprawki. Opinia negatywna oznacza brak akceptacji w stosunku do całości projektu uchwały”<sup>37</sup>.

Często statut określa także termin, w jakim projekty uchwał powinny być zaopiniowane przez upoważnione do tego podmioty<sup>38</sup>. Przykładowo Statut Powiatu Wołomińskiego stanowi, iż: „Komisje przedstawiają w formie pisemnej opinie i ewentualne poprawki przewodniczącemu rady za pośrednictwem biura rady najpóźniej w drugim dniu roboczym przed wyznaczonym terminem sesji”. Jeżeli zaś chodzi o projekty uchwał, które zgłaszane są przez inne niż zarząd podmioty, to wtedy organem opiniującym jest zarząd.

---

<sup>34</sup> Tak jak już wcześniej wskazałem, ustawa o samorządzie powiatowym, jak też i inne ustawy szczegółowe nie odnoszą się w najmniejszym stopniu do kwestii podmiotu, który byłby właściwy do przyjmowania projektów uchwał. Tym samym ta kwestia powinna być uregulowana w statucie powiatu. Bardzo często jednak także statut nie normuje tej kwestii. Przykładowo Statut Powiatu Mrągowskiego wskazuje jedynie w § 25 ust. 4, iż przewodniczący rady przekazuje projekty uchwał właściwym komisjom i Zarządowi Powiatu, co sugeruje nam jedynie, iż te projekty musiały wcześniej być złożone przez inicjatora na jego ręce.

<sup>35</sup> Por. np. § 25 ust. 4 Statutu Powiatu Mińskiego z dnia 28 grudnia 1998 r. (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, nr 9, poz. 89 z późn. zm.).

<sup>36</sup> Paragraf 25 ust. 2 Statutu Powiatu Mińskiego.

<sup>37</sup> Paragraf 30 ust. 7 Statutu Powiatu Wołomińskiego z dnia 23 kwietnia 2002 r. (tekst jedn. Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego, nr 9, poz. 3193 z późn. zm.).

<sup>38</sup> Np.: § 25 ust 5 Statutu Powiatu Mińskiego: „Projekty uchwał powinny być zaopiniowane przez właściwe podmioty w ciągu 14 dni od dnia ich otrzymania”.

Niezależnie od powyższych opinii prawie zawsze konieczna jest dodatkowa opinia formalnoprawna radcy prawnego<sup>39</sup>. Często sama ustawa wprowadza obowiązek zaopiniowania projektów uchwał zarówno przez podmioty zewnętrzne<sup>40</sup>, jak i organy wewnętrzne, np. komisja rewizyjna musi zaopiniować wniosek w sprawie odwołania starosty z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium (art. 31 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym).

Jak słusznie zauważono, opinia wyraża pogląd podmiotu opiniującego na materię objętą projektem oraz ocenę zasadności i prawidłowości zamierzonego rozstrzygnięcia. Ponieważ opinia jest wydawana w zakresie działania tego podmiotu, powinna zwracać uwagę na takie aspekty sprawy, których nie zauważył przygotowujący uchwałę. Opinia może zawierać również ocenę projektu co do jego zgodności z obowiązującymi standardami społecznymi, ekonomicznymi lub technicznymi<sup>41</sup>. Oczywiście sama opinia z formalnego punktu widzenia nie wiąże organu stanowiącego, który poprzez podjęcie stosownej uchwały bierze pod uwagę lub nie argumentację w niej zawartą. Jednakże brak opinii, niezależnie od tego, czy jest ona dla organu uchwałodawczego wiążąca, czy też nie, może w konkretnym przypadku spowodować, że organ nadzoru lub sąd będzie zmuszony stwierdzić nieważność aktu prawa miejscowego<sup>42</sup>.

## 5. Postępowanie z projektami uchwał na sesji

### 5.1. Zwołanie sesji

„Wykonanie czynności zwołania sesji jest warunkiem koniecznym, aby można było podejmować uchwały. Radni czy członkowie innego organu uchwałodawczego, zebrani bez uprzedniego zwołania sesji przez przewodniczącego, nie stanowią jeszcze organu uchwałodawczego, nie są uprawnieni do podejmowania uchwał. Gdyby podjęto uchwałę bez zwoła-

---

<sup>39</sup> Najczęściej radca prawny stwierdza zgodność projektowanej regulacji z obowiązującym stanem prawnym. Sama zaś czynność od strony technicznej odbywa się poprzez sformułowanie wyrażenia pod projektem uchwały, iż pod względem formalnoprawnym radca prawny nie wnosi uwag do projektu.

<sup>40</sup> Np. art. 121 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.) stanowi: „projekt uchwały budżetowej wraz z objaśnieniami oraz informację, o której mowa w art. 120, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia: 1) regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania”.

<sup>41</sup> Por. A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 72–73.

<sup>42</sup> Dla przykładu: w wyroku z dnia 19 grudnia 1991 r. (S.A./KA 1512/91, „Wokanda” 1992, nr 5, s. 21), NSA stwierdził, że „pomimo iż opinia ma charakter niewiązący dla organu, który jej zasięgnie, to jednak niezasięgnięcie obligATORYJNEJ opinii skutkuje rażącym naruszeniem prawa powołującym nieważność uchwały rady gminy, aczkolwiek po jej zasięgnięciu rada nie byłaby nią związana”.

nia sesji, to uchwała taka dotknięta byłaby wadą skutkującą nieważnością uchwały. Nie wystarczy bowiem złożenie przez radnych ślubowania na początku kadencji, ale konieczne jest zawsze prawidłowe zwołanie każdej sesji<sup>43</sup>.

Zgodnie z art. 15 ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu obraduje na sesjach. Dlatego jedynie na sesji radni mogą podejmować uchwały będące aktami prawa miejscowego<sup>44</sup>. Sesje zwoływane są przez przewodniczącego rady powiatu z własnej inicjatywy (sesje zwyczajne) lub na wniosek uprawnionych w ustawie podmiotów (sesje nadzwyczajne) (art. 15 ust. 1 i 7). Niektóre samorzady powiatowe podają trzeci rodzaj sesji, tzw. sesje uroczyste. Ustawa wskazuje także na fakt, iż sesja nie może być zwoływana rzadziej niż raz na kwartał (art. 15 ust. 1). Wydaje się, że w takim przypadku przewodniczący rady, niezależnie od potrzeby zwołania sesji, ma obowiązek tej czynności dokonać.

Kontrowersyjnym zapisem jest art. 15 ust. 7 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie powiatowym: „Na wniosek zarządu lub co najmniej ¼ ustawowego składu rady powiatu przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku”. Oczywiście sam zapis jest niewątpliwie potrzebny i stanowi swoisty „zawór bezpieczeństwa” w sytuacji braku reakcji przewodniczącego rady na potrzebę zwołania sesji zgłaszaną np. przez grupę radnych. Problem tkwi gdzie indziej – ustawa stanowi jedynie, że przewodniczący rady musi zwołać sesję w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku, natomiast nie mówi nic o tym, kiedy ta sesja miałaby się odbyć.

Możemy wyobrazić sobie taką sytuację, w której wniosek o zwołanie sesji spełniający wszystkie wymogi formalne wpływa do przewodniczącego rady od uprawnionego podmiotu 2 stycznia 2005 r. Następnie przewodniczący rady zgodnie z zapisem ustawowym postanawia zwołać ją w terminie tj. np. 5 stycznia 2005 r. (wysyłając stosowne zawiadomienia radnym), jednakże termin sesji ustala na dzień 27 stycznia 2005 r. Czy tego typu postępowanie zwołującego sesję należy uznać za prawidłowe? Statuty niektórych powiatów dostrzegły ten problem interpretacyjny i uregulowały to w sposób nie budzący już żadnych wątpliwości<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> S. Góralska, *Sesje rad gmin*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2000, nr 10/11, s. 5.

<sup>44</sup> *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2004, s. 172.

<sup>45</sup> Por. § 5 ust. 3 Statutu Powiatu Myślenickiego z dnia 25 maja 2002 r.: „Zwołanie sesji w terminie 7 dni oznacza, że sesja odbędzie się w ciągu 7 dni, licząc od dnia następnego po dniu, w którym został złożony wniosek...”.

## 5.2. Przygotowanie sesji

Ustawodawca nie reguluje w sposób szczegółowy trybu obrad organu stanowiącego, jakim jest rada powiatu. Wskazuje jedynie w art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym podstawowe obowiązki przewodniczącego rady:

- 1) ustalenie porządku obrad wraz z projektami uchwał,
- 2) zwołanie sesji,
- 3) zawiadomienie radnych o zwołanej sesji.

Pozostałe kwestie powinny być uregulowane przez radę powiatu w statucie. I tak przewodniczący rady zazwyczaj poza ww. obowiązkami zobowiązany jest do:

- 1) zawiadomienia wszystkich radnych o terminie sesji co najmniej na 7 dni przed rozpoczęciem obrad, zawiadomienie powinno wskazywać miejsce, dzień i godzinę rozpoczęcia sesji;
- 2) podania do publicznej wiadomości (poprzez rozplakatowanie w formie obwieszczeń) terminu, miejsca i przedmiotu sesji rady powiatu;
- 3) ustalenia w porozumieniu ze starostą listy gości, którzy będą zaproszeni na sesję<sup>46</sup>.

Powyższe punkty odnoszą się do konkretnego samorządu powiatowego. Czas pomiędzy zawiadomieniem radnych a terminem odbycia sesji może być krótszy niż wskazany, np. 3 dni, lub dłuższy, np. 14 dni – wszystko w zależności od konkretnych regulacji statutowych.

Na wniosek starosty przewodniczący rady powiatu jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady powiatu projekt uchwały, jeżeli wnioskodawcą jest zarząd powiatu, a projekt wpłynął do rady powiatu co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem sesji rady<sup>47</sup>. Tego typu wymogi dają szansę na to, że radny dokładnie przeanalizuje materiały i wyciągnie z nich wnioski, które będzie mógł przedstawić na sesji, przekonując do nich większość. Jest to ważne szczególnie dla radnych będących w opozycji, którzy czasami są zaskakiwani projektami uchwał celowo przygotowywanych np. na dzień przed sesją.

## 5.3. Jawność działania

Jawność działania organów samorządowych wynika bezpośrednio z obowiązującej Konstytucji, która w art. 61 ust. 1 mówi: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne...”. Zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji „prawo do uzyskiwania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy pu-

<sup>46</sup> Paragrafy 14, 16 ust. 1, 17 ust. 2 Statutu Powiatu Mragowskiego.

<sup>47</sup> Art. 15 ust. 9 ustawy o samorządzie powiatowym.

blicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu”. Powyższe prawa stanowią tzw. prawa polityczne obywatelskie, które przysługują wyłącznie osobom posiadającym polskie obywatelstwo.

Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 8a w pełni potwierdza powyższe zapisy Konstytucji. Co więcej zobowiązuje radnych do corocznego składania oświadczeń majątkowych<sup>48</sup>. Informacje w nich zawarte są jawne z wyłączeniem informacji o adresie zamieszkania składającego oświadczenie oraz o miejscu położenia nieruchomości (art. 25d ust. 1). Ponadto jawne informacje zawarte w oświadczeniach majątkowych są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 oraz z 2002 r. Nr 153, poz. 1271)<sup>49</sup>.

Jawna jest także gospodarka środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu. Oznacza to w szczególności jawność debaty budżetowej, opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu powiatu, przedstawienie pełnego wykazu kwot dotacji celowych udzielanych z budżetu powiatu i ujawnienie sprawozdania zarządu z działań (art. 61 ustawy o samorządzie powiatowym).

Można oczywiście ograniczyć jawność działania organów samorządowych, jednakże musi ono wynikać z ustaw i tylko ze względu na określoną w nich ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Nie ma więc mowy o statutowym rozszerzeniu katalogu spraw, w których mogłaby być wyłączona lub ograniczona jawność działania organów samorządowych, gdyż byłoby to sprzeczne z art. 61 ust. 3 Konstytucji. Rada powiatu natomiast ma pełną swobodę ustalenia w statucie zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich przez obywateli<sup>50</sup>. Wreszcie prawo prasowe<sup>51</sup> zapewnia dziennikarzom, a za ich pośrednictwem ogółowi

<sup>48</sup> Art. 25c ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Radny, członek zarządu powiatu, sekretarz, skarbnik powiatu, kierownik jednostki organizacyjnej powiatu, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego powiatową osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu starosty są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym...”.

<sup>49</sup> Art. 25d ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>50</sup> Paragraf 7 ust 4 Statutu Powiatu Myślenickiego: „Udostępnienie dokumentu następuje na wniosek osoby zainteresowanej, która może dokonać przeglądu akt oraz sporządzać z nich notatki i odpisy. Może również wnioskować o wydanie jej uwierzytelnionego odpisu dokumentu, o ile jest to uzasadnione jej ważnym interesem. Czynność ta należy do właściwości przewodniczącego Rady Powiatu oraz starosty powiatu lub osób przez nich upoważnionych w zakresie posiadanej dokumentacji”.

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. nr 5, poz. 24 z późn. zm.) w art. 1 stanowi, iż „Prasa, zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej”.

wyborców prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów samorządowych<sup>52</sup>.

Należy jednak stwierdzić, iż pełna jawność życia publicznego nie jest możliwa, choć kolejne nowelizacje ustaw samorządowych ograniczyły do minimum sfery życia publicznego, do których szeregowy obywatel nie ma dostępu<sup>53</sup>.

#### 5.4. Przebieg sesji w przedmiocie podjęcia uchwały

Sesja jest decydującym etapem w procedurze uchwałodawczej. Jednak ustawa o samorządzie powiatowym nie reguluje tej kwestii w sposób kompleksowy. Zrzuca odpowiedzialność na radę powiatu, jako organ stanowiący, obowiązek regulacji procedury sesyjnej w statucie<sup>54</sup>. Na bazie ustawy i statutów możemy dokonać próby przedstawienia optymalnego trybu postępowania z projektami uchwał na sesji rady powiatu.

Obrady rady powiatu prowadzi przewodniczący, a w razie jego nieobecności wiceprzewodniczący. Prowadzący sesję jest zazwyczaj statutowo wyposażony w szereg kompetencji, m.in. jego prawem, ale i obowiązkiem jest bezstronne i sprawne prowadzenie obrad. Dodatkowo prowadzący czuwa nad tym, by porządek na sali obrad był zachowany. Jeżeli dochodzi do naruszania przez radnych postanowień statutu lub naruszenia pewnych norm etyczno-moralnych, przewodniczącemu przysługuje szereg uprawnień o charakterze dyskrecyjnym, do których możemy zaliczyć:

- prawo do zabierania głosu w każdej chwili zarówno radnym, jak i osobom zaproszonym na sesję rady;
- uprawnienia z zakresu tzw. policji sesyjnej, m.in. możliwość udzielenia lub odebrania głosu;
- jeżeli treść lub sposób wystąpienia albo zachowanie radnego lub innych osób uczestniczących w sesji zakłóca porządek obrad lub powagę sesji, to przewodniczący rady, po zwróceniu uwagi, może odebrać mu głos, a fakt ten odnotowuje się w protokole sesji;
- po uprzednim zwróceniu uwagi przewodniczący rady może nakazać opuszczenie sali obrad osobom będącym publicznością, które swoim zachowaniem zakłócają porządek obrad lub naruszają powagę sesji;

<sup>52</sup> W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 156.

<sup>53</sup> Zob. szerzej: P. Sitniewski, [w:] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 221–237.

<sup>54</sup> Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 15 reguluje jedynie kwestie powołania i odwołania przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego, a w ust. 3 tego artykułu stanowi tylko, iż „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego. W przypadku nieobecności przewodniczącego i niewyznaczenia wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem”.

– kierowanie w sposób określony w statucie przebiegiem dyskusji i głosowania<sup>55</sup>.

Po otwarciu obrad przewodniczący dokonuje sprawdzenia obecności radnych na podstawie listy, która wyłożona jest do podpisu zazwyczaj w pomieszczeniu, gdzie odbywa się sesja przez cały czas jej trwania. Jest to czynność bardzo istotna, gdyż dopiero po jej dokonaniu można stwierdzić, czy obrady będą prawomocne. Korum niezbędne do podejmowania uchwał wynosi połowę ustawowego składu rady (art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Następnie radni uchwalają porządek obrad ustalony przez przewodniczącego. Radni mogą zmienić porządek obrad, ale tylko wtedy, gdy za proponowanymi zmianami opowie się w głosowaniu bezwzględna większość ustawowego składu rady.

Jeszcze trudniej zmienić porządek obrad sesji nadzwyczajnej, gdyż dodatkowo na proponowane zmiany musi wyrazić zgodę wnioskodawca zwołania sesji nadzwyczajnej (art. 15 ust. 8 ustawy o samorządzie powiatowym), co w praktyce zdarza się bardzo rzadko. Należy pamiętać, że uchwała podjęta przez radę będzie nieważna, jeżeli poddano ją pod głosowanie bez uprzedniego umieszczenia jej projektu w porządku obrad<sup>56</sup>. Następnie radni przechodzą do rozpatrywania poszczególnych punktów z uchwalonego porządku obrad, który powinien być wyczerpany na jednym posiedzeniu. Jednak regulacje statutowe większości powiatów przewidują przypadki, w których sesja odbywa się na więcej niż jednym posiedzeniu<sup>57</sup>.

Projekty poszczególnych uchwał są przedstawiane przez projektodawcę, którym najczęściej jest zarząd powiatu<sup>58</sup>. Jeżeli zaś podmiotem wnoszącym projekt uchwały pod obrady rady jest komisja lub grupa radnych, to wtedy projekt przedstawia np. przewodniczący komisji lub wyznaczony radny. Najczęściej, odpowiednio wcześniej, merytoryczne komisje odnoszą się do projektu uchwały, dlatego prezentacja projektu ma zazwyczaj charakter skrócony. Następnie ww. komisje przedstawiają swoje opinie do projektu uchwały, wnioskując o przyjęcie uchwały w wersji przedstawionej przez wnioskodawcę, przyjęcie uchwały z poprawkami zgłoszonymi przez komisję lub o odrzucenie projektu uchwały. Na żądanie wnioskodawcy w sprawozdaniu komisji zamieszcza się wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisję (tzw. wnioski mniejszości)<sup>59</sup>. Zakres sugerowanych

<sup>55</sup> Patrz § 21 i 22 Statutu Powiatu Mragowskiego.

<sup>56</sup> Por. W. Kisiel, op. cit., s. 150.

<sup>57</sup> Por. § 11 ust 1 Statutu Powiatu Staszowskiego: „1. Sesja odbywa się na jednym posiedzeniu. Na wniosek Przewodniczącego obrad lub radnego, Rada może postanowić o przerwaniu sesji i kontynuowaniu obrad w innym wyznaczonym terminie na kolejnym posiedzeniu tej samej sesji”.

<sup>58</sup> Oczywiście w imieniu zarządu projekt przedstawia starosta lub inny wyznaczony członek zarządu.

<sup>59</sup> Por. § 53 ust. 2 załącznika do Statutu Powiatu Mińskiego; § 48 ust. 2 Statutu Powiatu Mragowskiego; § 40 ust. 2 Statutu Powiatu Wołomińskiego.

przez komisję poprawek bywa niekiedy bardzo szeroki, co spowodować może sytuację, w której proponowana wersja projektu gruntownie odbiega od intencji autora zawartej w wersji pierwotnej. Przyjmuje się jednak, że wnioskodawca traci kontrolę nad projektem z chwilą jego wniesienia pod obrady rady, z tym, że niektóre statuty powiatowe przewidują możliwość wycofania projektu uchwały przez wnioskodawcę do czasu podjęcia głosowania<sup>60</sup>. Projekt uchwały uważa się za wycofany również wtedy, gdy liczba radnych popierających dany projekt jest mniejsza od minimalnej liczby radnych, którym przysługiwało jako grupie prawo inicjatywy uchwałodawczej<sup>61</sup>.

Po przedstawieniu opinii rozpoczyna się dyskusja nad projektem uchwały, chyba że rada podjęła decyzję o przystąpieniu do głosowania bez dyskusji<sup>62</sup>. Dyskusja polega na zgłaszaniu poprawek i wniosków. Prawo ich zgłaszania przysługuje zazwyczaj każdemu radnemu, wnioskodawca ma natomiast prawo zgłoszenia autopoprawek<sup>63</sup>. Radni mają także prawo zadawania pytań projektodawcy, zgodnie z kolejnością zgłoszeń. Większość statutów wskazuje maksymalną liczbę wystąpień danego radnego oraz maksymalny czas trwania takiego wystąpienia<sup>64</sup>. Radni mogą zabrać głos poza kolejnością, ale tylko i wyłącznie w celu zgłoszenia wniosku formalnego lub zabrania głosu *ad vocem*<sup>65</sup>. Zawsze nad przebiegiem dyskusji czuwa przewodniczący rady.

Po zakończeniu debaty projektodawca ma prawo ustosunkować się do wniosków i opinii wygłaszanych na temat projektu przez poszczególnych radnych, może także wnieść autopoprawki, które z tą chwilą stają się integralną częścią projektu i nie będą podlegać głosowaniu, tak jak poprawki zgłaszane przez inne podmioty. Zatem z punktu widzenia czasu trwania obrad korzystniej jest, gdy projektodawca przyjmie propozycje poprawek radnych (o ile są do zaakceptowania) i wniesie je jako autopoprawki do projektu<sup>66</sup>. Po zamknięciu dyskusji przewodniczący rady rozpoczyna procedurę głosowania. Przed zarządzeniem głosowania można zabrać głos tylko w celu zgłoszenia i uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania<sup>67</sup>.

Interesującym rozwiązaniem obowiązującym w Statucie Powiatu Ostrołęckiego jest przyjęcie procedury rozpatrywania projektów uchwał

<sup>60</sup> Por. § 31 Statutu Powiatu Wołomińskiego.

<sup>61</sup> Por. § 26 ust 7 Statutu Powiatu Mińskiego.

<sup>62</sup> Por. § 34 ust. 1 pkt g Regulaminu Rady Powiatu Wielickiego.

<sup>63</sup> Por. § 35 ust. 4 Statutu Powiatu Ostrołęckiego.

<sup>64</sup> Np. § 33 ust. 8 Statutu Powiatu Wielickiego stanowi, iż: „Wypowiedzi w dyskusji nie mogą trwać dłużej niż 4 minuty, a w razie ponownego zabrania głosu w tej samej sprawie nie dłużej niż 2 minuty”.

<sup>65</sup> Por. A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 78.

<sup>66</sup> Ibidem, s. 78.

<sup>67</sup> Por. § 24 ust. 2 Statutu Powiatu Mragowskiego.



w dwóch czytaniach. Pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu właściwej komisji. Jeżeli z odpowiednim wnioskiem wystąpi klub radnych lub zarząd powiatu, wtedy pierwsze czytanie projektu odbywa się na posiedzeniu rady. Obejmuje ono uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania radnych i odpowiedzi wnioskodawcy, dyskusję w sprawie ogólnych założeń projektu. Drugie czytanie projektu uchwały odbywa się zawsze na sesji rady i obejmuje przedstawienie sprawozdania komisji o projekcie uchwały wraz z wnioskami mniejszości, informacje o nieuwzględnionych przez komisję wnioskach i odrzuconych poprawkach oraz dyskusję nad szczegółowymi rozwiązaniami zawartymi w projekcie uchwały<sup>68</sup>. W powyższym rozwiązaniu możemy z łatwością dostrzec analogię do trybu przyjmowania uchwał przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej<sup>69</sup>.

### 5.5. Podjęcie uchwały

W typowym modelu procedury głosowanie nad uchwałą zaczyna się od głosowania poprawek zgłoszonych przez radnych<sup>70</sup>. Zgodnie z regulacją zawartą w Statucie Powiatu Pabianickiego „porządek głosowania jest następujący:

- 1) głosowanie wniosku o odrzucenie uchwały,
- 2) odesłanie projektu uchwały do komisji,
- 3) głosowanie poprawek, przy czym:

a) w pierwszej kolejności należy głosować poprawki, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach; w przypadku przegłosowania poprawki wykluczającej inne poprawki, poprawek tych nie poddaje się głosowaniu,

b) w przypadku zgłoszenia do tego samego przepisu uchwały kilku poprawek, jako pierwszą głosuje się poprawkę najdalej idącą;

4) projekt uchwały wraz z przyjętymi poprawkami poddany jest w całości pod głosowanie”<sup>71</sup>.

To końcowe głosowanie nad całością projektu uchwały może być odroczone decyzją przewodniczącego na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi unormowaniami<sup>72</sup>.

Uchwały rady powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady w głosowaniu jaw-

<sup>68</sup> Por. § 32–35 Statutu Powiatu Ostrołęckiego.

<sup>69</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w którym art. 36 ust. 1 stanowi, iż „rozpatrywanie projektów ustaw odbywa się w trzech czytaniach, a uchwał – w dwóch czytaniach”.

<sup>70</sup> Por. A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 79.

<sup>71</sup> Por. § 94 ust. 5 Statutu Powiatu Pabianickiego z dnia 19 września 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego, nr 301, poz. 2598 z późn. zm.).

<sup>72</sup> Por. § 36 ust. 3 Statutu Powiatu Ostrołęckiego.

nym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej<sup>73</sup>. W przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw” uchwale głos przewodniczącego rady powiatu nie jest głosem rozstrzygającym i w takim wypadku należy przyjąć, że uchwała nie została podjęta<sup>74</sup>. Jednakże statut może przewidywać odmienną regulację w sytuacji podejmowania uchwał przez komisję rady poprzez wprowadzenie zapisu mówiącego o tym, że w przypadku równej liczby głosów „za” i „przeciw” decyduje głos przewodniczącego<sup>75</sup>.

Według mnie postanowienie statutu, według którego przy podejmowaniu uchwał w razie równej liczby głosów „za” i „przeciw” rozstrzygające znaczenie ma głos przewodniczącego, nie narusza art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>76</sup>. Musimy przecież pamiętać, że obecnie obowiązująca ustawa o samorządzie województwa przewiduje przypadek, w którym przy równej liczbie głosów przy podejmowaniu uchwał przez zarząd województwa rozstrzygający jest głos marszałka województwa<sup>77</sup>.

Po zakończeniu głosowania nad daną uchwałą przewodniczący rady powiatu ogłasza wyniki głosowania, które mogą spowodować: podjęcie uchwały, odrzucenie uchwały lub niezajęcie stanowiska<sup>78</sup>. W sytuacji, gdy są wątpliwości co do przebiegu głosowania, niewłaściwego policzenia głosów, możliwe jest złożenie wniosku formalnego o reasumpcję głosowania<sup>79</sup>. Jak słusznie zauważono, nie jest możliwe przeprowadzenie proce-

<sup>73</sup> Art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>74</sup> Por. D. Dąbek, op. cit., s. 294–295; A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 81; W. Kisiel, op. cit., s. 160.

<sup>75</sup> Por. § 50 ust. 2 Statutu Powiatu Ostrołęckiego, § 16 ust. 1 Regulaminu Powiatu Pabianickiego, który stanowi załącznik do Statutu Powiatu Pabianickiego.

<sup>76</sup> Wyrok NSA w Warszawie z 1 grudnia 1999 r., II S.A. 1868/99 (podają za: LEX nr 46739): „... zakwestionowane przez organ nadzoru postanowienie statutu, według którego przy podejmowaniu uchwał, w razie równej ilości głosów »za« i »przeciw«, rozstrzygające znaczenie ma głos przewodniczącego, nie narusza art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Nie podważa bowiem przyjętej w tym przepisie zasady zwykłej większości głosów, lecz tę zasadę racjonalizuje. Pozwala na podjęcie uchwały w razie arytmetycznej równości głosów »za« i »przeciw« bez uciekania się do powtarzania głosowania, mającego w zamierzeniu przymusić kogoś z głosujących do zmiany stanowiska...”. Ponadto zdaniem NSA: „Brak ustawowego uregulowania pewnej kwestii ustrojowej (milczenie ustawodawcy) nie oznacza generalnie zakazu wypowiedzania się na ten temat w statucie. Pozbawienie jednostki samorządowej (w tym wypadku powiatu) możliwości uzupełnienia ustawowych rozwiązań ustrojowych drogą regulacji statutowych byłoby równoznaczne z pozbawieniem przepisów art. 169 ust. 3 Konstytucji i art. 2 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym normatywnej treści. Ograniczenie ustawą, o którym mowa w art. 169 ust. 4 Konstytucji, powinno zatem wynikać wprost z ustawy...”. Co prawda w chwili obecnej skreślony jest zarówno art. 14 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, jak i art. 19 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa, jednakże moim zdaniem nie stanowi to podstawy do tego, by odrzucić przyjętą argumentację NSA i uznać ją za nieaktualną.

<sup>77</sup> Art. 31 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

<sup>78</sup> Za niezajęcie stanowiska uważa się sytuację, w której liczba głosów „za” i „przeciw” uchwale jest równa. Moim zdaniem niezajęcie stanowiska wywołuje te same skutki prawne, co odrzucenie projektu uchwały.

<sup>79</sup> A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 83–84.

dury podejmowania uchwał w ten sposób, że najpierw odbywa się dyskusja nad wszystkimi projektami uchwał, a potem głosowanie nad każdym projektem lub nad wszystkimi jednocześnie<sup>80</sup>. Uchwałę podjętą w ten sposób organ nadzoru musiałby uznać za nieważną w całości. Odrzucenie projektu uchwały przez radę nie stanowi przeszkody do jej ponownego wniesienia pod obrady rady, oczywiście w sytuacji, gdy projekt uchwały będzie ponownie forsowany przez ten sam podmiot lub inny, który ma prawo inicjatywy uchwałodawczej.

#### 5.5.1. Tryb głosowania (jawność, tajność)

Uchwały rady powiatu podejmowane są w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej<sup>81</sup>. Głosowanie jawne, według regulacji statutowych (ustawa o samorządzie powiatowym nie reguluje tej kwestii), odbywa się poprzez podniesienie ręki<sup>82</sup> lub poprzez tzw. głosowanie jawne imienne (radni wyczytani w porządku alfabetycznym przez prowadzącego obrady wstają i wypowiadają słowa „za” lub „przeciw” albo „wstrzymuję się”<sup>83</sup>). Wyniki głosowania jawnego ogłasza prowadzący obrady rady. Natomiast w głosowaniu tajnym radni głosują na kartach opatrzonych pieczęcią rady i podpisanych drugostronnie przez członków komisji skrutacyjnej. Tajne głosowanie przeprowadza komisja skrutacyjna, która także ogłasza wyniki tego głosowania niezwłocznie po ich ustaleniu<sup>84</sup>.

#### 5.5.2. Wymagana większość głosów

Zazwyczaj uchwały rady powiatu podejmowane są zwykłą większością głosów, tzn. że ten wniosek zostaje przyjęty, który uzyskał największą liczbę głosów. Głosów nieważnych lub wstrzymujących się nie dolicza się do żadnej z grup głosujących<sup>85</sup>. Gdy przedmiotem głosowania jest wybór jednego spośród kilku rozwiązań, wówczas przez zwykłą większość należy rozumieć taką liczbę głosów optujących za jednym z nich, która jest większa od liczby głosów przypadających osobno na każdą alternatywę<sup>86</sup>.

<sup>80</sup> Ibidem, s. 84.

<sup>81</sup> Tytułem przykładu możemy wskazać następujące uchwały, które rada powiatu jest zobligowana podjąć w głosowaniu tajnym: 1) powołanie i odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady powiatu (art. 14 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie powiatowym), 2) powołanie starosty, wicestarosty oraz pozostałych członków zarządu (art. 27 ustawy o samorządzie powiatowym), 3) odwołanie starosty (art. 31 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym), 4) odwołanie poszczególnych członków zarządu na wniosek starosty (art. 31 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym).

<sup>82</sup> Por. § 31 ust. 1 Statutu Powiatu Mragowskiego.

<sup>83</sup> Por. § 5 ust. 4 Regulaminu Pracy Rady Powiatu Namysłowskiego, który stanowi załącznik do Statutu Powiatu Namysłowskiego.

<sup>84</sup> Por. § 32 ust. 1 i 4 Statutu Powiatu Mragowskiego.

<sup>85</sup> Por. § 33 ust. 1 Statutu Powiatu Mragowskiego.

<sup>86</sup> Wyrok NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie z 20 grudnia 1994 r., S.A./Kr 2423/94.

Głosowanie bezwzględną większością głosów według Statutu Powiatu Mragowskiego oznacza, że: „Przyjęty zostaje wniosek, który uzyskał o co najmniej jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów – to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. W razie parzystej liczby ważnie oddanych głosów, bezwzględną większość stanowi 50 proc. ważnie oddanych głosów plus jeden ważnie oddany. W razie nieparzystej liczby ważnie oddanych głosów, bezwzględną większość głosów stanowi pierwsza liczba całkowita przewyższająca połowę ważnie oddanych głosów”<sup>87</sup>.

Większość kwalifikowana to ustalony dokładnie przez przepis prawa odsetek (odpowiednio: głosujących lub uprawnionych do głosowania), który przewyższa 50 proc.<sup>88</sup> Przykładowo odwołanie starosty następuje większością 3/5 głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym<sup>89</sup>. Na koniec warto wspomnieć o sytuacji, w której rada podejmuje uchwałę dotyczącą interesu prawnego jednego z radnych. W takiej sytuacji radny nie może brać udziału w głosowaniu<sup>90</sup>. Moim zdaniem interes prawny radnego przy podejmowaniu uchwał należy rozumieć w sposób bardzo szeroki. Możemy o nim mówić nie tylko w przypadku, gdy np. uchwała dotyczy wynagrodzenia dla starosty, który jest jednocześnie radnym, ale i sytuacji, w której dokonywany jest wybór na stanowisko starosty, a kandydatem na tę funkcję jest jeden z radnych danej rady. W opisanych sytuacjach radny nie może brać udziału w głosowaniu.

Powyższa kwestia została już rozstrzygnięta w orzeczeniach NSA, które niestety są sobie przeciwstawne<sup>91</sup>. Wydaje się, że ustawodawca celowo uregulował tę kwestię w sposób ogólny i dlatego zarówno interes prawny, jak i interes faktyczny dyskwalifikuje radnego z udziału w głosowaniu<sup>92</sup>.

<sup>87</sup> Por. § 33 ust. 2 Statutu Powiatu Mragowskiego.

<sup>88</sup> Por. W. Kisiel, op. cit., s. 160.

<sup>89</sup> Art. 31 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>90</sup> Art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym.

<sup>91</sup> Por. wyrok NSA z 10 września 2002 r., II S.A./Wr 1498/02, OSS 2003/1/18, Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu. Powyższe orzeczenie dotyczy co prawda sytuacji, w której kandydatem na burmistrza był radny, który brał następnie udział w głosowaniu. Jednakże w pełni może być owe orzeczenie przeniesione na grunt samorządu powiatowego, w którym np. radny kandyduje na stanowisko starosty i bierze udział w głosowaniu, choć z mocy ustawy nie powinien tego czynić.

<sup>92</sup> Art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie województwa wyraźnie określa sprawy, których podejmowanie w formie uchwał wiąże się z interesem prawnym radnego, a tym samym powoduje, iż w tych sprawach radny nie może brać udziału w głosowaniu. Ustęp 1 tego artykułu brzmi: „Radny nie może wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkaniowych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy, a także innych prawnych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem, dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych”. Zaś ust. 2 stanowi, iż „Radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 1, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego”.

## 5.6. Podpisanie uchwały rady

Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 43 ust. 3 nakłada na przewodniczącego rady powiatu obowiązek podpisania aktu prawa miejscowego – to dodatkowy wymóg formalny poprzedzający jego publikację<sup>93</sup>. Brak podpisu pod uchwałą rady nie stanowi jednak podstawy do stwierdzenia jej nieważności przez organ nadzoru. Ważność zależy głównie od wyników głosowania nad uchwałą, natomiast podpis nie należy do przesłanek ważności uchwały<sup>94</sup>.

Kolejnym etapem jest wpisanie uchwały podjętej przez radę powiatu do rejestru uchwał, gdzie jest przechowywana wraz z protokołem sesji rady powiatu<sup>95</sup>. Zgodnie z postanowieniami ustawy o samorządzie powiatowym „starosta zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Uchwały organów powiatu w sprawie wydania przepisów porządkowych podlegają przekazaniu w ciągu dwóch dni od ich podjęcia” (art. 78 ust. 1). Jeżeli zaś mamy do czynienia z uchwałą budżetową lub uchwałą w sprawie absolutorium dla zarządu, to starosta zobowiązany jest przedłożyć ją w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia<sup>96</sup> regionalnej izbie obrachunkowej (art. 78 ust. 2).

## 6. Publikacja i wejście w życie uchwał rady

Zakończeniem procesu uchwałodawczego jest podanie treści uchwały rady do wiadomości publicznej<sup>97</sup>. Zasady co do sposobu publikowania aktów prawa miejscowego nie są jednolite, a różnice zależą od rodzaju aktu. Akty prawa miejscowego o charakterze porządkowym ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym oraz dodatkowo publikuje w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu<sup>98</sup>. Natomiast wszystkie akty prawa miejscowego muszą być publikowane jedynie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z art. 88 ust. 2 Konstytucji RP zasady oraz tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu

<sup>93</sup> Por. E. Cz. Malisz, *Samorządowe Prawo Miejsowe*, Zielona Góra 2001, s. 79–80.

<sup>94</sup> Por. W. Kisiel, op. cit., s. 161–162.

<sup>95</sup> Por. § 46 ust. 4 Statutu Powiatu Wielickiego.

<sup>96</sup> Wyrok NSA z 25 lipca 2000 r., I S.A. 695/00 (podaje za: LEX nr 55325) stanowi m.in., iż „Stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym starosta zobowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwały rady w ciągu 7 dni od dnia jej podjęcia. Doręczenie wojewodzie odpisu uchwały przez inny podmiot, w odrębnym celu i jako kopia nie potwierdzona za zgodność z oryginałem, nie spełnia wymogów doręczenia, o jakim mówi art. 79 ust. 1 tej ustawy”.

<sup>97</sup> A. Szewc, T. Szewc, op. cit., s. 85–86.

<sup>98</sup> D. Dąbek, op. cit., s. 302–303.

aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. nr 62, poz. 718 z późn. zm.). Między innymi art. 13 powyższej ustawy wymienia 10 kategorii aktów prawnych, które podlegają ogłoszeniu<sup>99</sup>. W tej kategorii spraw nie znajdujemy zapisu, który by wskazywał na obowiązek ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetów powiatów. Przedstawiciele doktryny słusznie zauważyli, że „artykuł 61 ustawy o samorządzie powiatowym formułuje zasadę jawności gospodarki środkami finansowymi znajdującymi się w dyspozycji powiatu i jako przejaw spełnienia wymogu jawności wymienia przykładowo m.in. opublikowanie uchwały budżetowej oraz sprawozdań z wykonania budżetu powiatu”<sup>100</sup>.

Wykładnia literalna art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wskazuje, że nie ma obowiązku ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał budżetowych i odpowiednich sprawozdań powiatów. Między innymi dlatego, że w ustawie o samorządzie powiatowym nie ma przepisu, który by odsyłał do przepisów ustawy z 20 lipca 2000 r., tak jak to ma miejsce w ustawie o samorządzie gminnym<sup>101</sup> czy w ustawie o samorządzie województwa. W takiej sytuacji wskazane jest przyjęcie wykładni funkcjonalnej, odpowiadającej ogólnej zasadzie jawności finansów samorządowych, która mówi, że obowiązek ogłaszania w wojewódzkim dzienniku urzędowym uchwał budżetowych i sprawozdań z wykonania budżetu dotyczy wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, a więc i samorządu powiatowego.

Zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, za dzień ogłoszenia aktu prawa miejscowego uważa się, co do zasady, dzień wydania przez wojewodę, wojewódzkiego dziennika urzędowego (art. 20 ust. 3). Wyjątek stanowią przepisy porządkowe. Za dzień ich ogłoszenia uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu (art. 14 ust. 3). Na każdym numerze wojewódzkiego dziennika

---

<sup>99</sup> Akty normatywne ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym i odnoszące się do samorządu powiatowego to: akty prawa miejscowego stanowione przez organ powiatu, w tym statut powiatu, statuty związków powiatów, wyroki sądu administracyjnego uwzględniające skargi na akty prawa miejscowego stanowione przez organ powiatu, porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych zawarte między jednostkami samorządu terytorialnego oraz między jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej, obwieszczenia o rozwiązaniu rady powiatu, inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne.

<sup>100</sup> H. Izdebski, *Samorząd terytorialny – podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 221–222.

<sup>101</sup> Art. 61 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz.U. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) stanowi, że „Wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego”. Z kolei art. 42 wskazuje, iż „Zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. nr 62, poz. 718)”.

urzędowego oznacza się dzień jego wydania, określany przez organ wydający. Jako dzień wydania określa się datę nie wcześniejszą od dnia udostępnienia dziennika do sprzedaży w siedzibie organu wydającego (art. 20 ust. 2). Akty powiatowego prawa miejscowego ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku na podstawie oryginalnego aktu podpisanego przez podmiot upoważniony do jego wydania i zaopatrzonego w pieczęć urzędową (art. 15).

Nie podlega jednak publikacji taki akt prawa miejscowego powiatu, którego nieważność została stwierdzona przez wojewodę lub regionalną izbę obrachunkową. Jeżeli jednak uchwała podjęta przez radę powiatu została prawidłowo przedstawiona wojewodzie do kontroli, a jej nieważności ani niezgodności z prawem nie orzekł wojewoda ani sąd administracyjny, nie można odmówić jej publikacji<sup>102</sup>. Takie działanie wojewody należałoby uznać za pewien rodzaj bezczynności organu administracji publicznej<sup>103</sup>.

Na wojewodzie, jako organie wydającym dzienniki urzędowe<sup>104</sup>, jak i na samorządzie powiatowym<sup>105</sup> spoczywa szereg dodatkowych obowiązków odnoszących się do kwestii dotyczących m.in: zasad gromadzenia i udostępniania zbioru wojewódzkich dzienników urzędowych czy też zbiorów aktów prawa miejscowego ustanowionych przez powiat. Ponadto starosta zobowiązany jest do przesłania przepisów porządkowych do wiadomości organom wykonawczym gmin położonych na obszarze powiatu i starostom sąsiednich powiatów następnego dnia po ich ustanowieniu<sup>106</sup>.

Zgodnie z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określił termin dłuższy (art. 4 ust. 1). Termin czternastodniowy w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być skrócony, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w

<sup>102</sup> Por. W. Kisiel, op. cit., s. 163.

<sup>103</sup> W wyroku składu 7 sędziów NSA z 30 października 2000 r., OSA 3/00 stwierdzono, iż: „Nieopublikowanie przez wojewodę uchwały jednostki samorządu terytorialnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest szczególnym rodzajem bezczynności organu administracji publicznej, do którego ma zastosowanie szczególnie tryb skargowy przewidziany w art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, (Dz.U. 1998, nr 91 poz. 577 ze zm.). W takim wypadku nie ma zastosowania art. 17 w związku z art. 16 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. 1995, nr 74, poz. 368 ze zm.)”.

<sup>104</sup> Art. 27 ust. 1–3, art. 25 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

<sup>105</sup> Art. 28 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

<sup>106</sup> Art. 42 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym.

życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2). Natomiast przepisy porządkowe wchodzą w życie po upływie 3 dni od dnia ich ogłoszenia<sup>107</sup>. Termin ten może być jednak skrócony w przypadku, gdy zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia (art. 4 ust. 3). Możliwe jest także nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5).

Należy przyjąć, że zakaz działania prawa wstecz odnosi się wyłącznie do przepisów, które pogarszają sytuację adresatów. Nie ma więc przeszkód stanowienia z mocą wsteczną przepisów, które polepszają sytuację prawną obywatela<sup>108</sup>. W związku z tym również zakaz retroakcji nie ma charakteru absolutnego. Jednakże Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy wyraźnie wskazują, że moc wsteczna może być nadana przepisowi prawnemu tylko w zupełnie wyjątkowych sytuacjach<sup>109</sup>.

## 7. Wnioski

Procedura podejmowania uchwał przez radę powiatu jako organ kolegialny jest dość skomplikowanym ciągiem czynności wykonywanym nie tylko przez organy samorządowe, ale i wiele innych podmiotów.

Już na wstępie artykułu wskazałem na to, że ustawodawca potraktował omawianą materię jedynie pobieżnie. Dlatego podczas przedstawiania poszczególnych etapów pracy nad projektem uchwały rady cytowałem zapisy statutów powiatowych i przedstawiałem poglądy doktryny na ten temat, z którymi jednak nie zawsze się zgadzam. W proces podjęcia uchwały zaangażowane są nie tylko organy powiatu (rada powiatu i zarząd powiatu), ale bardzo często konkretni radni, komisje rady, eksperci, wyborcy, podmioty opiniujące projekt oraz kierownicy wydziałów w starostwie powiatowym. To właśnie kierownicy i pracownicy poszczególnych referatów najczęściej w sposób merytoryczny przygotowują projekty uchwał, które formalnie są wnoszone do przewodniczącego rady powiatu przez podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy uchwałodawczej.

<sup>107</sup> Szerzej zob. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 40–42.

<sup>108</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne zarys wykładu*, Warszawa 2001, s. 62–63.

<sup>109</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 1999 r., K/98 oraz wyrok Sądu Najwyższego z 15 maja 2000 r., II CKN 293/00, OSNIC 2000, poz. 2090, który to wskazuje m.in., iż zasada niedziałania prawa wstecz, „stanowi kanon podstawowych dyrektyw państwa prawnego”. Podaję za L. Garlicki, op. cit., s. 62–63.



Zarząd i poszczególni radni ograniczają się zazwyczaj do zgłaszania poprawek do projektów uchwał wcześniej przygotowanych. Niestety, podmiotem, który najrzadziej korzysta z prawa inicjatywy uchwałodawczej, są grupy radnych, którym zgodnie z regulacjami statutowymi przysługuje prawo przygotowywania i wnoszenia projektów uchwał pod obrady rady.

Jednakże największym mankamentem zauważalnym podczas ustanawiania prawa w samorządzie jest tworzenie uchwał korzystnych dla grupy, która aktualnie sprawuje władzę w powiecie, a nie zaspokajających potrzeby mieszkańców. Mam nadzieję, że i ta kwestia ulegnie zmianie, a przedstawiona procedura podejmowania uchwał w samorządzie powiatowym pozwoli wszystkim na lepsze zrozumienie omawianych kwestii.