



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 30 października 2018 r.

Poz. 8479

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN-I.4131.1.520.2018.17 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 26 października 2018 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm.)

orzekam

nieważność § 13, § 34 ust. 5, § 50 ust. 4, § 91 ust. 2, § 110 ust. 1, § 130 Statutu Powiatu Leszczyńskiego stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVII/313/2018 Rady Powiatu Leszczyńskiego z dnia 28 września 2018 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Leszczyńskiego – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVII/313/2018 Rady Powiatu Leszczyńskiego z dnia 28 września 2018 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Leszczyńskiego (dalej zwana: „Statutem”) została podjęta na podstawie art. 12 pkt 1 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, ze zm., dalej zwana „ustawą”)

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 4 października 2018 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym w statucie powiatu określa się: ustrój powiatu (art. 2 ust. 4), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 8a ust. 3), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 16a ust. 3), zasady działania klubów radnych (art. 18 ust. 3), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych (art. 19), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu (art. 32 ust. 4).

Udzielona radzie powiatu kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu powiatu. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), dalej zwanej: „Konstytucji RP”). Statut powiatu jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Natomiast z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wynika, iż w granicach ustaw określany jest ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Z treścią wskazanych regulacji konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym powiatowi przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze powiatu, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawach.

Rada powiatu, uchwalając statut powiatu, zobowiązana jest więc przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę, a 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.

Mając na względzie powyższe regulacje, organ nadzoru stwierdza, iż rada wprowadziła do przedmiotowego statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające.

W § 13 Statutu regulującego uprawnienia przewodniczącego rady zapisano, że: „Przewodniczący, oprócz uprawnień przewidzianych w § 11 Statutu, jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz” (ust. 1), „Rada, na wniosek Przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały inną, niż Przewodniczący, osobę do reprezentowania jej na zewnątrz” (ust. 2), „W zakresie, o jakim mowa w ust. 1, Przewodniczący może działać przez pełnomocnika” (ust. 3), „Pełnomocnikiem Przewodniczącego może być wyłącznie radny” (ust. 4), „Postanowienie ust. 4 nie uchybia postanowieniom ustaw, formułujących inne wymogi w odniesieniu do ustanowienia pełnomocników” (ust. 5).

Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu. Organy te mają wyraźnie rozdzielone kompetencje oraz zakreślone granice, w których poszczególne organy mogą podejmować działania. Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym w powiecie z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym (art. 9 ust. 1 ustawy), zaś zarząd powiatu organem wykonawczym powiatu (art. 26 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy w skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Każdy z tych organów posiada sprecyzowany ustawowo i statutowo zakres kompetencji, który jest zastrzeżony wyraźnie dla danego organu. Zdaniem organu nadzoru z prawa rady powiatu do kontrolowania działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych (art. 16 ust. 1 ustawy) nie można wyprowadzić upoważnienia rady powiatu do „przejęcia” niektórych kompetencji starosty. To starosta zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz. Ponadto zadania przyznane przewodniczącemu rady mocą art. 14 ust. 3 ustawy polegają wyłącznie na czynnościach technicznych. Żaden przepis nie pozwala jednak przewodniczącemu na reprezentowanie rady na zewnątrz.

Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 3 ustawy „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”. Organ nadzoru uznał, iż kwestie te reguluje ustawa. Z mocy ustawy wiceprzewodniczący rady wykonuje wyznaczone mu przez przewodniczącego rady zadania, dlatego też brak jest podstaw prawnych do regulowania tej kwestii w statucie i powtarzania zapisów ustawowych, a zwłaszcza ich modyfikacji.

Wskazane powyżej przez organ nadzoru, przewidziane w przedmiotowym Statucie uprawnienia dla przewodniczącego rady, nie wynikają z art. 14 ust. 3 ustawy i stanowią niewłaściwą i zbyt szeroką modyfikację regulacji ustawowej.

W § 34 ust. 5 uchwały rada postanowiła, że „po uprzednim ostrzeżeniu Przewodniczący Rady może nakazać opuszczenie sali tym osobom spośród publiczności, które swoim zachowaniem lub wystąpieniami zakłócają porządek obrad bądź naruszają powagę sesji”. W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie do statutu, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów powiatu wyrażoną w art. 8a ust. 1 i 2 ustawy oraz w art. 61 Konstytucji RP. Jawność działania organów powiatu obejmuje m.in. prawo obywateli do wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (art. 8a ust. 1 zdanie drugie i ust. 2 ww. ustawy). Prawo obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej gwarantuje również Konstytucja RP w art. 61, przy czym prawo to obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Również przepis rangi konstytucyjnej (art. 61 ust. 3) przesądza o tym, iż ograniczenie tych praw może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego

państwa. W obecnie obowiązującym porządku prawnym nie do zaakceptowania jest zatem sytuacja, iż o ograniczeniu tego prawa miałyby decydować prawodawca miejscowy w regulacjach zawartych w statucie powiatu.

W § 50 ust. 3 Statutu zapisano, że „zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji”. W ust. 4 tego paragrafu wskazano, że „warunku, o jakim mowa w ust. 3 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek pisarskich ani wówczas, gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których Rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały”. Dopuszczono zatem możliwość korygowania oczywistych omyłek w uchwałach. Należy wskazać, iż żaden przepis ustawy nie wskazuje na możliwość sprostowania oczywistych omyłek pisarskich czy rachunkowych w uchwałach. Uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Organ nadzoru w pełni podziela pogląd, iż jedyną prawnie dopuszczalną formą usunięcia błędów w uchwale rady powiatu, nawet tych które wydają się być oczywiste np. pisarskich, jest zmiana takiego aktu (wyrok WSA w Krakowie z dnia z 30 września 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 901/10).

W § 91 ust. 1 Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie, którego „Komisja Rewizyjna może korzystać z porad, opinii i ekspertyz osób posiadających wiedzę fachową w zakresie związanym z przedmiotem jej działania.” W ust. 2 tego paragrafu rada zapisała, że „w przypadku, gdy skorzystanie z wyżej wskazanych środków wymaga zawarcia odrębnej umowy i dokonania wypłaty wynagrodzenia ze środków komunalnych, Przewodniczący Komisji Rewizyjnej przedstawia sprawę na posiedzeniu Rady, celem podjęcia uchwały zobowiązującej osoby zarządzające mieniem komunalnym do zawarcia stosownej umowy w imieniu Powiatu”.

W opinii organu nadzoru postanowienie zawarte w § 91 ust. 2 stanowiące podstawę do podjęcia uchwały zobowiązującej zarząd powiatu do zawarcia umowy w przypadku, gdy jej zawarcie jest uzasadnione potrzebą skorzystania przez komisję rewizyjną z usług ekspertów, jest pozbawiony podstawy prawnej. Zarząd powiatu odpowiada za prawidłowe wykonanie budżetu (art. 60 ust. 1 ustawy), to jemu przysługuje prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę powiatu (art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy), jak również jemu przysługuje prawo dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 3 ustawy). Z kolei z treści art. 12 pkt 4 ustawy wynika, że rada jest wyłącznie właściwa do stanowienia o kierunkach działania zarządu powiatu, a więc do rozstrzygania o pewnej strategii działania, nie ma natomiast umocowania do wydawania zarządowi powiatu poleceń do podjęcia konkretnego działania. Zdaniem więc organu nadzoru rada powiatu nie jest upoważniona do podjęcia uchwały dotyczącej dokonania określonego wydatku z budżetu powiatu, bowiem jest to wyłączna kompetencja zarządu powiatu.

W § 110 ust. 1 Statutu rada wprowadziła zapis, na podstawie, którego „Zarząd może na wniosek radnego wystawić dokument, w którym stwierdza się posiadanie mandatu radnego Powiatu”. Organ nadzoru uznał, że taki zapis Statutu jest niezgodny z prawem, ponieważ przewodniczący rady nie uzyskał upoważnienia ustawowego do wydawania dokumentów potwierdzających pełnienie funkcji radnego. Należy stwierdzić, iż żaden przepis ustawy nie przyznaje radzie powiatu kompetencji do regulowania kwestii wydawania dokumentów stwierdzających pełnienie funkcji radnego (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 stycznia 2009 r., sygn. akt IV SA/G1 738/08 oraz wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 stycznia 2015 r., sygn. akt II SA/Wa 1837/14). Organ nadzoru stwierdza, iż jedynie gminna komisja wyborcza wydaje radnym zaświadczenia o wyborze, którego wzór określa Państwowa Komisja Wyborcza na podstawie art. 449 w zw. z art. 450 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku - Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018 r. 754, ze zm.).

W § 130 Statutu wskazano, że „uprawnienia określone w § 128 - 130 nie znajdują zastosowania: 1) w przypadku podjęcia przez Radę, Komisję lub Zarząd uchwały o wyłączeniu jawności, 2) do spraw indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawa nie stanowi inaczej niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego.” Po pierwsze należy wskazać, że § 130 pkt 1 Statutu w sposób rażąco narusza art. 8a ust. 1 ustawy w myśl którego działalność organów powiatu jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Po drugie organ nadzoru wskazuje, że ograniczenia w dostępie do dokumentów organów powiatu wynikają wprost z przepisów ustawowych i nie powinny być regulowane w statucie powiatu. W myśl art. 8a ust. 3 ustawy, „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut powiatu.” Wobec powyższego, należy stwierdzić, że statut powiatu powinien tylko określać techniczne warunki dostępu do dokumentów organów powiatu, a nie wskazywać na uregulowania dotyczące

ograniczenia dostępu do tych informacji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 września 2002 r. sygn. akt K 38/01, „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno - organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP, a także przez ustawy o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.”

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann