

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm. – zwana dalej ustawą) stwierdzam nieważność:

- § 14 ust. 3 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 7 ustawy,
- § 20 ust. 6 we fragmencie: „wyłącznie z ważnych powodów, na wniosek przewodniczącego rady, komisji lub zarządu” z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 ustawy,
- § 27 ust. 3 z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 ustawy,
- § 32 ust. 2 we fragmencie: „i pracowników Biura Rady” z powodu istotnego naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458)

uchwały nr XLIII/263/2009 Rady Powiatu w Środzie Śląskiej z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie uchwalenia statutu Powiatu Średzkiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Środzie Śląskiej podjęła na sesji w dniu 29 grudnia 2009 r. uchwałę nr XLIII/263/2009 w sprawie uchwalenia statutu Powiatu Średzkiego.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 stycznia 2010 r.

W świetle art. 12 pkt 1 ustawy: „Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu,.” Zgodnie zaś z art. 2 ust. 4 ustawy: „O ustroju powiatu stanowi jego statut.”.

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania statutu powiatu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Podkreślenia wymaga tu także brzmienie art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”.

Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)*”.

1.

W § 14 ust. 3 badanej uchwały zapisano: „Na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady lub zarządu przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1.”.

Zgodnie zaś z art. 15 ust. 7 ustawy: „Na wniosek zarządu lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady powiatu przewodniczący obowiązany jest zwołać sesję na dzień przypadający w ciągu 7 dni od dnia złożenia wniosku. Wniosek o zwołanie sesji powinien spełniać wymogi określone w ust. 1.”.

Określony w kwestionowanym § 14 ust. 3 Statutu Powiatu termin zwołania sesji nadzwyczajnej jest niezgodny z terminem wynikającym z cytowanego art. 15 ust. 7 ustawy. Artykuł 15 ust. 7 ustawy został znowelizowany na mocy art. 4 pkt 1 lit. d ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy –

Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 102, poz. 1055). Zmiana polegała na zastąpieniu wyrazów „w ciągu” wyrazami „na dzień przypadający w ciągu”. Zmiana taka podyktowana była faktem, że przewodniczący rad powiatów w czasie obowiązywania poprzedniej wersji tego przepisu zwoływali sesje – tzn. zawiadamiali o sesji rady powiatu – w ciągu 7 dni od daty wpływu wniosku, jednakże termin tej sesji ustalali dowolnie. Skoro bowiem wedle dawnego brzmienia art. 15 ust. 7 ustawy przewodniczący miał obowiązek zwołać taką sesję w ciągu 7 dni od daty złożenia wniosku, to jego obowiązkiem było jedynie zawiadomienie o sesji rady w ciągu tychże 7 dni, natomiast z ustawy nie dało się wywieść terminu, w jakim sesja ta ma się faktycznie odbyć. Należy zaznaczyć, że zwołanie sesji to nic innego jak wystanie radnym stosownych zawiadomień w tej sprawie, wraz z porządkiem obrad i projektami uchwał, zgodnie z wymogami określonymi w art. 15 ust. 1. Obecnie nie ma żadnych wątpliwości, że sesja winna się odbyć w tym terminie, a nie, że może być jedynie w tym terminie zwołana (por. Komentarz do art. 15 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.01.142.1592), [w:] B. Dolnicki, R. Cybulska, J. Glumińska-Pawlic, J. Jagoda, C. Martysz, M. Taniewska-Banacka, A. Wierzbica, Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, ABC, 2007, wyd. II).

2.

Na mocy § 20 ust. 6 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu postanowiła: „Rada może uchwalić w trakcie obrad uzupełnienie lub zmianę ustalonego porządku obrad wyłącznie z ważnych powodów, na wniosek przewodniczącego rady, komisji lub zarządu.”.

W § 27 ust. 3 uchwały czytamy: „Punkt porządku obrad już wyczerpany nie może być ponownie przedmiotem obrad podczas tej samej sesji.”.

Jak stanowi art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy: „1. Rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. 2. Rada powiatu może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.”.

Z treści tych przepisów ustawy wynika, że rada powiatu może mienić porządek obrad w każdym przypadku i w każdym momencie. Sformułowanie § 20 ust. 6 badanej uchwały „w uzasadnionych wypadkach” ogranicza ustawowe uprawnienie rady do zmiany porządku obrad w każdym przypadku, natomiast sformułowanie § 27 ust. 3 ogranicza uprawnienie rady do dokonania zmiany w każdym momencie sesji. Ponadto ustawa nie ogranicza również kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o zmianę porządku obrad. Rada nie może na mocy Statutu Powiatu określać kręgu tych podmiotów bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.

3.

W § 32 ust. 2 przedmiotowej uchwały znalazły się następujące zapisy: „Głosowanie jawne przeprowadza i oblicza wszystkie głosy przewodniczący rady powiatu przy pomocy wiceprzewodniczących rady i pracowników Biura Rady.”.

Artykuł 35 ust. 2 ustawy stanowi: „Starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży.”.

Podobnie zgodnie z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458) czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za jednostki, o których mowa w art. 2, z zastrzeżeniem art. 8 ust. 2, art. 9 ust. 2 i 3 oraz art. 10 ust. 2 i 3, wykonują: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, marszałek województwa w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego - wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2.

Tak więc Starosta i tylko Starosta może wydać pracownikom Starostwa (a takimi są pracownicy Biura Rady) polecenie służbowe pomocy Przewodniczącemu w obliczaniu głosów oddanych przez Radnych. Jest to wyłączna kompetencja Starosty i uchwała Rady w tej materii jest nie tylko niepotrzebna, ale przede wszystkim niedopuszczalna. Zapisy takie w Statucie Powiatu są bowiem wkroczeniem w kompetencje Starosty.

Obowiązki takie wynikać mogą dla pracowników Starostwa z regulaminu organizacyjnego uchwalonego przez Radę Powiatu, a nie ze Statutu Powiatu. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy: „Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu.”.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru, w terminie 30 dni od jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 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:
Rafał Jurkowlaniec