



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 29 listopada 2018 r.

Poz. 5063

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.316.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 22 listopada 2018 r.

Na podstawie art. 76 ust. 1 i 2 oraz art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.),

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§§ 9 ust.3 pkt 14), 16 ust.1 i 3, 28 ust.2, 36, 51 ust.4, 52 ust.3, 79 ust.2 i 3, 80 ust.3 załącznika do uchwały Nr XL/302/2018 Rady Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego z dnia 16 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego uchwaliła Statut Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego,

Wskazać należy, że aktem określającym ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest statut, który w nauce prawa określa się jako: „zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujący zadania, strukturę, wreszcie sposób działania instytucji lub organizacji” (por. M. Kotulski, Akty prawa miejscowego, s. 38). Wprawdzie kompetencja do stanowienia statutów wynika już z samej normy konstytucyjnej, to jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, jednak statut nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu statutu moc wiążącą dla rady powiatu stanowią także, obok ustawy zasadniczej, ustawy zwykłe. W ocenie wojewody, zgodnie z art. 12 pkt 1) ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy uchwalanie statutu powiatu. Rada powiatu, uchwalając statut, nie może jednak wykraczać poza ustawowo określone granice przedmiotowe, wyznaczone przepisami ustawy samorządowej. W konsekwencji statut może stanowić o ustroju powiatu (art. 2 ust. 4 u.s.p.), zasadach i trybie działania komisji rewizyjnej oraz komisji skarg, wniosków i petycji (art. 16 i 16a u.s.p.), organizacji wewnętrznej i trybie pracy organów powiatu oraz zasadach działania klubów radnych (art. 19 u.s.p.). Z powyższego wynika, zdaniem organu nadzoru, że uchwalenie w statucie materii wykraczającej poza tak wyznaczone ramy skutkuje nieważnością regulacji. Wskazać trzeba, że z art. 40 ust. 2 pkt 1) ustawy wynika, że na jej podstawie organy powiatu mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju powiatu. Z tego względu statut, uchwalony przez organ stanowiący powiatu w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP), należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja kwalifikuje do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega

wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykroczyć poza unormowania ustawowe.

W stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności - tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 397/10. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 565/08 orzekł, że „funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Tak więc względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń”.

W przedmiotowej uchwale w sprawie Statutu Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego zwraca uwagę znacząca liczba powtórzeń przepisów jak również modyfikacji oraz przekroczeń upoważnienia ustawowego.

Sprzeczny z prawem jest zapis § 9 ust.3 pkt 14) Statutu, który stanowi, że Przewodniczący jest upoważniony do reprezentowania Rady na zewnątrz. Tymczasem zadania związane z pełnieniem funkcji przewodniczącego rady powiatu wynikają wprost z ustawy o samorządzie powiatowym i mają charakter materialno - techniczny. Polegają one wyłącznie na organizowaniu pracy rady oraz zwoływaniu i prowadzeniu jej obrad. W myśl art. 14 ust. 3 u.s.p. przewodniczący rady organizuje pracę rady i prowadzi jej obrady, zaś w przypadku nieobecności przewodniczącego i nie wyznaczenia wiceprzewodniczącego, jego zadania wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem. Przepis ten jednoznacznie kształtuje usługowy charakter funkcji przewodniczącego w stosunku do rady powiatu, przez co, nie jest dopuszczalna zmiana, nie mówiąc już o odwróceniu tej relacji w statucie. Nie ma podstawy do przyznania przewodniczącemu organu stanowiącego jakichkolwiek innych uprawnień, w tym przypadku do reprezentowania rady na zewnątrz, niż te, które wynikają z przywołanego przepisu.

Również zapisy Statutu określające, że „w sesjach Rady uczestniczą, z głosem doradczym, Starosta, Wicestarosta, Etatowy Członek Zarządu, Sekretarz i Skarbnik” oraz że „w obradach sesji uczestniczą dyrektorzy i pracownicy Starostwa wyznaczeni przez Starostę” naruszają przepisy prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 7 października 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 369/09, podkreślił, że uczestniczenie w sesjach rady jest jedynie uprawnieniem organu wykonawczego, jako przygotowującego projekty uchwał rady a nie jest jego obowiązkiem. Ponadto, stosownie do treści art.33 ustawy, zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy, przy czym starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierownikami jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (art.35 ust.2 ustawy). Ponadto status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa, a zgodnie z treścią art. 7 pkt 3) i art. 9 ust.3 ustawy o pracownikach samorządowych, czynności z zakresu prawa pracy wobec członków zarządu, sekretarza, skarbnika, kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników urzędów gmin wykonuje starosta. Zatem tylko on posiada wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków związanych z uczestniczeniem w sesjach rady. Tym bardziej, iż w stosunku do sekretarza i skarbnika ustawodawca w art. 37 u.s.p. nie nałożył na nich obowiązku uczestnictwa w obradach sesji, lecz użył sformułowania „mogą uczestniczyć”.

Także zapisy § 28 ust. 2 Statutu stanowią powtórzenie zapisów ustawowych, jak również Rada dokonała ich modyfikacji poprzez wprowadzenie wymogu „podniesienia ręki” podczas głosowania jawnego. Ustawodawca wyraźnie określił sposób głosowania, ustalając w art. 13 ust.2, iż „głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urządzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych.”. W ocenie Wojewody kwestia sposobu przeprowadzania głosowania przez radę została unormowana w sposób precyzyjny w art.13 i rada powiatu nie posiada kompetencji, aby w drodze przepisów prawa miejscowego o charakterze statutowym ustalać kwestie sposobu głosowania odmiennie, niż to uczyniono w samej ustawie. Przepisy rangi statutowej, jako mające charakter komplementarny i pochodny, nie mogą wprowadzać rozwiązań sprzecznych z postanowieniami u.s.p. (podobnie por. wyrok Sądu Najwyższego z 5.01.2001r., III RN 40/60, OSNAPiUS z.13 z 2001, poz.424). Wprowadzenie przez Radę Powiatu Ropczycko-Sędziszowskiego jako metody podejmowania głosowania przez radę, głosowania jawnego przez „podniesienie ręki”, oznacza wkroczenie w sferę regulowaną przez samą ustawę przy braku dozwoleń ustawodawcy na odmienne unormowanie sposobu głosowania w akcie pozaustawowym (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia

1 lutego 2007 r., sygn. II SA/Rz 863/06 oraz WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r., sygn. III SA/Lu 1366/15). Zauważyć należy, że gdyby zamiarem ustawodawcy było takie określenie sposobu głosowania uczyniłby to w samej ustawie, jak np. uczynił to w Regulaminie Sejmu RP (art. 188).

Stwierdzić też należy, że zapisy § 36 Statutu, które umożliwiają wspólne odbywanie sesji z radami innych powiatów lub gmin, stanowi istotne naruszenie prawa. Brak jest bowiem delegacji ustawowej, która upoważniałaby radę powiatu do uregulowania przedmiotowej kwestii. Brzmienie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzpowiatowych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tego powiatu, a w szczególności organów innych powiatów czy gmin. Regulacje dotyczące odbywania wspólnych sesji rady powiatu z radami innych jednostek samorządu terytorialnego stanowią materię wykraczającą poza tak określone granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści statutu. Co więcej, taki zapis w sposób niedopuszczalny ingeruje w sferę funkcjonowania organu innego powiatu lub gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 290/09).

Nieprawidłowy jest zapis § 51 ust. 4, który upoważnia Komisję Rewizyjną do powoływania rzeczoznawców, ekspertów lub biegłych po wyrażeniu zgody przez Radę. Zauważyć jednak należy, że wynagrodzenie za pracę zewnętrznych ekspertów na rzecz komisji może być ustalone i wypłacone na podstawie zawartej umowy, którą może w imieniu powiatu zawrzeć tylko organ wykonawczy. Rada powiatu z mocy art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym jest organem stanowiącym i kontrolnym w powiecie, a jej właściwość została określona w art. 12 ustawy. Rada więc jako organ o charakterze kolegialnym i wieloosobowym może podejmować działania związane ze stanowieniem lub kontrolą. Nie może natomiast podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów na stanowiące i wykonawcze (art. 169 Konstytucji RP).

W ocenie organu nadzoru takie unormowanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza art. 60 ustawy o samorządzie powiatowym. Zaciąganie zobowiązań oraz dokonywanie wypłat w związku z umowami za świadczenie usług mieści się w pojęciu gminnej gospodarki finansowej. Zgodnie z powyższym przepisem za gospodarkę finansową powiatu odpowiada zarząd (ust. 1). Zarząd jest dysponentem budżetu i jemu też przysługuje wyłączne prawo między innymi do zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych mu przez radę powiatu oraz do dokonywania wydatków budżetowych (art. 60 ust. 2 pkt 1 i 3 ww. ustawy). Realizując swoje wyłączne kompetencje zarząd jest w pełni samodzielny. Rada nie może udzielać mu w tym zakresie zaleceń, ani też zobowiązywać go do podejmowania czynności prawnych z określonymi osobami. Natomiast kompetencje rady powiatu w zakresie gospodarki finansowej obejmują uchwalenie budżetu, a nie dysponowanie wydzielonymi w nim środkami. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. uzasadnienia wyroków WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt III SA/Wr 26/04 oraz WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r., sygn. akt III SA/Lu 647/14).

Zatem to do wyłącznej kompetencji zarządu należy ewentualne zlecenie opinii czy ekspertyz specjalistycznych, zapewnienie obsługi prawnej czy biurowej i zawieranie w tym zakresie umów oraz pokrywanie ich kosztów, zaś rada powiatu nie posiada upoważnienia do podjęcia uchwały zobowiązującej zarząd do zawarcia umowy czy dokonania określonego wydatku z budżetu powiatu.

W przedmiotowej uchwale niezgodne z prawem są również zapisy § 52 ust.3 określające zasady wyłączenia członka Komisji Rewizyjnej. Zauważyć wypada, że zgodnie z art. 16 ust.1 u.s.p., to rada powiatu jest organem uprawnionym do powołania członków komisji rewizyjnej i tylko rada uprawniona jest do odwołania radnego z tej funkcji (wyrok WSA w Lublinie z 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15). Tymczasem Statut przyznaje w rozpatrywanej materii kompetencje władcze samej Komisji. Organ ten, rozstrzygając jednostronnie o wyłączeniu członka komisji, wkracza przeciw w uprawnienie do kształtowania jej składu osobowego, które przypisane jest tylko radzie powiatu. Nie można zapominać, że według art. 16 ust.2 ustawy w skład komisji wchodzi radni, którzy co do zasady w swojej działalności podlegają wyłączeniu według innych, mniej restrykcyjnych reguł niż te obowiązujące w postępowaniu administracyjnym w indywidualnych sprawach. Otóż w myśl art. 21 ust. 7 ustawy radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

Sprzeczny z prawem jest zapis § 79 ust.2 Statutu uzależniający udostępnienie dokumentów od wcześniejszego ich formalnego przyjęcia. W wyroku z dnia 6 listopada 2008 r., sygn.akt: III SA/Wr 418/08 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził m.in., że „Rada gminy, ustalając w statucie -

a więc w akcie niższego rzędu - zasady udostępnienia dokumentów organów gminy, nie była, żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania gminy i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie zapis uzależniający udostępnienie protokołu sesji rady i protokółów z obrad komisji od ich "formalnego przyjęcia", rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 i 3 u.s.g. oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tym samym pozbawiono obywateli dostępu do informacji publicznej, jaką jest protokół sesji rady, na pewnym etapie działania organów (przed przyjęciem przez radę). W konsekwencji ograniczono tym samym możliwości uczestniczenia obywateli w podejmowaniu decyzji w sprawach publicznych i sprawowaniu kontroli nad tym procesem." Powyższe stanowisko sądu można również odnieść do działalności organów powiatu.

Zwrócić należy uwagę, że § 80 ust.3 Statutu nie wyczerpuje zawartej w art. 8a ust. 3 ustawy delegacji do ustalenia zasad dostępu do dokumentów i korzystania z nich w ramach realizacji zasady jawności działania organów powiatu. Nawiązać w tym przypadku trzeba do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2002 r., sygn. akt K 38/01 (Dz. U. Nr 156, poz. 1306, OTK-A z 2002 r. Nr 5, poz. 59), którym zbadano konstytucyjność tego ostatniego przepisu. TK zaznaczył, że do uregulowania radzie powiatu pozostawiono kwestie o charakterze techniczno-organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, która wszelako wyznaczana jest przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) i przez ustawy. Ponadto podkreślenia wymaga, że przepis ten nie daje umocowania radzie gminy do stanowienia w statucie delegacji do wydawania przepisów wykonawczych (wyrok WSA w Opolu z dnia 14 maja 2009 r., sygn. akt II SA/Op 114/09). Delegacja art. 8a ust.3 ustawy o samorządzie powiatowym nie przewiduje kompetencji rady w kwestii ustalenia opłat za dostęp do dokumentów, czy to w statucie, czy w odrębnej uchwale bowiem ustawodawca unormował zasady odpłatności dostępu do informacji publicznej w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Ustawa ta przesądziła, iż co do zasady dostęp do dokumentów jest bezpłatny, oraz wprowadziła wyjątki od tej zasady. Dlatego też uregulowanie w Statucie kwestii związanych z odpłatnością dostępu do informacji lub jej brakiem, a więc kwestii kształtujących obywatelskie prawo do informacji, należy również uznać za naruszające normy konstytucyjne (art. 61 ust. 4 Konstytucji RP).

Wobec powyższego należało stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że jej zapisy są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak