



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 maja 2019 r.

Poz. 2329

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.228.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 511) **stwierdzam nieważność** załącznika do uchwały Nr VI/52/19 Rady Powiatu Działdowskiego z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Działdowskiego, **w części:**

- § 24 ust. 5 - 6,
- § 29,
- § 42 ust. 1 w zakresie sformułowania „personalnych i innych”,
- § 51 ust. 4,
- § 53 ust. 1,
- § 55 ust. 3,
- § 90 ust. 2 w zakresie sformułowania „po ich formalnym przyjęciu”.

Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Powiatu Działdowskiego, działając na podstawie art. 12 pkt 1 i art. 2 ust. 4 oraz art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, uchwaliła Statut Powiatu Działdowskiego, zwanego dalej statutem.

Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2019 r.

W ocenie organu nadzoru, przedmiotowa uchwała, w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w sposób istotny narusza prawo.

W § 24 ust. 5-6 statutu, Rada Powiatu postanowiła, iż w sesjach Rady uczestniczą, z głosem doradczym: Sekretarz i Skarbnik Powiatu (ust. 5) oraz że "do udziału w sesjach Rady mogą zostać zobowiązani kierownicy powiatowych służb, inspekcji, innych jednostek organizacyjnych Powiatu oraz Naczelnicy Wydziałów Starostwa (ust. 6).

Stosownie do treści art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym, 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). Status prawny pracowników samorządowych określa odrębna ustawa - ustawa o pracownikach samorządowych, a zgodnie z treścią art. 7 pkt 3 i art. 9 ust. 3 tejże ustawy, czynności z zakresu prawa pracy wobec sekretarza, skarbnika, kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych oraz pozostałych pracowników starostwa, wykonuje starosta. Zatem tylko on posiada wyłączone prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków związanych z uczestnictwem w sesjach rady. Ponadto w stosunku do sekretarza i skarbnika ustawodawca w art. 37 ustawy o samorządzie powiatowym, nie nałożył obowiązku uczestnictwa w obradach sesji, lecz użył sformułowania "mogą uczestniczyć".

W § 29 ust. 1 statutu, Rada postanowiła, iż Rada rozpoczyna obrady w obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady. W przypadku braku quorum Przewodniczący Rady wyznacza kolejny termin rozpoczęcia obrad. Przy czym w ust. 2 tegoż paragrafu statutu, Rada wskazała, iż w przypadku gdy liczba radnych obecnych na sesji zmniejszy się poniżej połowy ustawowego składu Rady, Przewodniczący przerywa obrady, wyznaczając termin wznowienia obrad.

W ocenie organu nadzoru, liczba radnych przybyłych na sesję, nie może mieć wpływu na możliwość rozpoczęcia i prowadzenia obrad. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, przy braku quorum, rada pozbawiona została jedynie możliwości podejmowania uchwał. Brak jest także racjonalnego uzasadnienia, dla różnicowania sytuacji określonych w § 29 ust. 1 i § 29 ust. 2 statutu, a więc przypadku, w którym na początku sesji brak będzie quorum oraz przypadku utraty quorum w toku obrad Rady. Jedyną konsekwencją braku połowy ustawowego składu rady, jest zdaniem organu nadzoru, niemożność podejmowania przez radę uchwał. Nie ma natomiast przeszkód, aby rada, na sesji, w której bierze udział mniej niż połowa ustawowego składu, procedowała skutecznie inne punkty porządku obrad.

W § 41 ust. 1 statutu, Rada postanowiła, iż w sprawach personalnych i innych określonych w ustawie Przewodniczący rady ogłasza głosowanie tajne.

W ocenie organu nadzoru, wyżej przytoczony przepis statutu, zawiera regulację pozostającą w sprzeczności z treścią art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu ustawy, uchwały rady i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Wskazany przepis ustawy wprowadza zatem reguły dotyczące głosowania nad uchwałami podejmowanymi przez organy powiatu określając wymaganą większość, quorum oraz ustanawiając zasadę jawności głosowania. Tak więc, wszelkie odstępstwa od tych zasad mogą być wprowadzone wyłącznie mocą przepisów ustawowych, co wynika z treści przywołanego przepisu in fine. Za niedopuszczalne i pozbawione podstaw prawnych uznać należy ustanowienie innych zasad głosowania w akcie prawa miejscowego, w tym w szczególności głosowania tajnego w sprawach „personalnych”.

Za niezgodne z prawem, należy również uznać postanowienie § 51 ust. 4 statutu, który upoważnia Komisję Rewizyjną do powoływania rzeczoznawców, ekspertów lub biegłych po wyrażeniu zgody przez Radę. Zauważyć 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 i wyłącznie organ wykonawczy. Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym w powiecie (art. 9 ustawy o samorządzie powiatowym), 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 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. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 20 maja 2005 r., sygn. akt 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 przepisie § 53 ust. 1 statutu, Rada wskazała, że członek zespołu kontrolnego (komisji rewizyjnej - przyp. red.), podlega wyłączeniu z udziału w kontroli, jeżeli przedmiot kontroli może dotyczyć praw i obowiązków jego albo jego małżonka, krewnych lub powinowatych.

W ocenie organu nadzoru, rada powiatu nie ma podstaw prawnych do kształtowania praw lub obowiązków radnych, w tym członków komisji rewizyjnej, w sposób odmienny, aniżeli wynika to z ustawy. Podnieść należy, że zgodnie z art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym, radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Z regulacji ustawowej wynika zatem niemożność głosowania w komisji, nie zaś niemożność pracy w komisji i to tylko w przypadku istnienia interesu prawnego danego radnego.

Zakazu ukształtowanego ustawą, rada powiatu nie może rozszerzać na udział w pracach komisji, a nadto - modyfikować w tym zakresie brzmienia przepisu ustawy.

W treści § 55 ust. 3 statutu, określając zasady i tryb działania komisji rewizyjnej, Rada postanowiła, że kierownik kontrolowanej jednostki, do której zostało skierowane wystąpienie pokontrolne, jest obowiązany zawiadomić Radę i Zarząd o sposobie realizacji wniosków i zaleceń, w wyznaczonym terminie.

W ocenie organu nadzoru, ww. przepis, stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie powiatu zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, gdyż nałożenie obowiązku określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej, powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Podnieść należy, że komisja rewizyjna, nie posiada uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji, dotyczących zawiadamiania w określonym terminie, o sposobie realizacji wniosków i zaleceń pokontrolnych. Z tych samych przyczyn nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych do składania takich zawiadomień, co Rada uczyniła w § 55 ust. 3 Statutu. Należy przy tym zwrócić uwagę, że zwierzchnikiem służbowym kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całość działania jednostki, jest starosta i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.

W § 90 ust. 2 statutu, w odniesieniu do udostępniania dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych przez organy powiatu, Rada wskazała, że podlegają one udostępnieniu po ich formalnym przyjęciu.

Postanowienia takie, w sposób nieuprawniony ograniczają prawa obywateli do dostępu do informacji publicznej i są niezgodne z przepisami art. 8 a ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330 z późn. zm.). Statut powiatu jest uchwalany przez organ stanowiący w granicach upoważnienia zawartego w ustawie. Z ustalonej w Konstytucji RP hierarchii źródeł prawa wynika, że jest ona prawem najwyższym, a pozostałe źródła prawa, w tym prawo miejscowe obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły, muszą być zgodne z jej postanowieniami. Materia dostępu obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne została uregulowana w art. 61 Konstytucji RP. Konstytucyjne prawo obywateli do uzyskania informacji o działalności organów władzy, zostało skonkretyzowane w przepisach ustawy o samorządzie powiatowym - art. 8 a ustawy o samorządzie powiatowym oraz w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej. W powyższych przepisach, brak jest jakichkolwiek regulacji wyłączających obowiązek udostępnienia, m.in. protokołu oraz innych dokumentów, o których mowa w ust. 1 § 90 statutu, w okresie od sporządzenia do przyjęcia, są to już bowiem dokumenty. Rada powiatu, ustalając w statucie - a więc w akcie niższego rzędu - zasady udostępnienia dokumentów organów powiatu, nie jest żadnym przepisem rangi ustawowej, upoważniona do wyłączenia zasady jawności działania powiatu i ograniczania dostępu do dokumentu, jakim jest protokół sesji rady, protokół posiedzenia komisji rady, czy posiedzenia Zarządu Powiatu, przed jego przyjęciem. Wprowadzając w statucie postanowienie uzależniające udostępnienie tychże dokumentów od "formalnego przyjęcia", rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 8 a ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 19 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (wyrok z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt: II SAB/Po 19/14).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego zakresie jest uzasadnione.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak we wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

WOJEWODA WARMIŃSKO-MAZURKI
Artur Chojecki