



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 listopada 2018 r.

Poz. 9012

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR KN.I.4131.523.2018.6 WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 7 listopada 2018 r.

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

orzekam

nieważność § 10 ust. 2, 3, 4, § 29 ust. 4 załącznika do uchwały nr LIII/345/2018 Rady Powiatu Kolskiego z dnia 27 września 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kolskiego – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2018 r. Rada Powiatu Kolskiego podjęła uchwałę nr LIII/345/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kolskiego zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną powołano art. 2 ust. 4, art. 8a ust. 3, art. 12 pkt 1, art. 16a ust. 3, art. 18, art. 19, art. 27 ust. 1, art. 32 ust. 4 i 5 oraz art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (j.t.: Dz.U. z 2018r. poz. 995 z późn. zm.), a także art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 1523).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 8 października 2018 r.

Dokonując oceny legalności przedłożonej do oceny uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (j.t.: Dz.U. z 2018r. poz. 995 z późn. zm.), zwaną dalej „ustawą”, 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 zwaną „Konstytucją 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 przestrzegać udzielonego jej upoważnienia ustawowego. 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 § 10 ust. 2, 3, 4 załącznika do uchwały regulującego uprawnienia przewodniczącego rady zapisano, że: „Przewodniczący reprezentuje Radę na zewnątrz.” (ust. 2), „Rada, na wniosek Przewodniczącego, może upoważnić w drodze uchwały inną, niż Przewodniczący, osobę do reprezentowania jej na zewnątrz, a w szczególności przed sądami administracyjnymi.”, „W zakresie, o jakim mowa w ust. 2, Przewodniczący może działać przez pełnomocnika” (ust. 3), „Pełnomocnikiem Przewodniczącego może być wyłącznie radny lub radca prawny” (ust. 4).

Stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy organami powiatu są rada powiatu i zarząd powiatu. Organy te mają wyraźnie rozdzielone kompetencje oraz określone 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. Żaden przepis prawa nie pozwala 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”.

W świetle powyższego uregulowania, zdaniem organu nadzoru, przewidziane w przedmiotowym Statucie uprawnienia dla przewodniczącego Rady stanowią niewłaściwą i zbyt szeroką modyfikację regulacji ustawowej.

W § 29 ust. 4 załącznika do uchwały rada postanowiła, że: „Przewodniczący Rady, po uprzednim zwróceniu uwagi, może nakazać opuszczenie sali obrad Rady osobom będącym publicznością, które swoim zachowaniem zakłócają porządek obrad lub naruszają powagę sesji”. W ocenie organu nadzoru, wprowadzenie do statutu sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałyby 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 konsekwencji stwierdzić należy, iż podjęta przez Radę Powiatu Kolskiego uchwała obarczona jest wadami prawnymi, uzasadniającymi konieczność wydania niniejszego rozstrzygnięcia stwierdzającego częściową nieważność ocenianej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann