



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 23 listopada 2018 r.

Poz. 7347

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.589.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 listopada 2018 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/258/2018 Rady Powiatu Częstochowskiego z dnia 18 października 2018 roku zmieniającej uchwałę w sprawie uchwalenia statutu Powiatu Częstochowskiego, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w:

- 1) § 1 pkt 3 lit. b uchwały – jako sprzecznej z art. 15 ust. 9 i ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.), dalej jako „ustawa”,
- 2) § 1 pkt 5 uchwały w zakresie zmieniającym § 23 ust. 1 Statutu Powiatu Częstochowskiego – jako sprzecznej z art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy,
- 3) § 1 pkt 5 uchwały w zakresie zmieniającym § 23 ust. 2 Statutu Powiatu Częstochowskiego – jako sprzecznej z art. 21 ust. 12 ustawy,
- 4) § 1 pkt 7 uchwały w zakresie zmieniającym § 34 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 Statutu Powiatu Częstochowskiego – jako sprzecznej z art. 13 ust. 1a, ust. 1b i ust. 1c ustawy oraz z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”,
- 5) § 1 pkt 8 lit. b uchwały – jako sprzecznej z art. 8a ust. 1 i ust. 2 ustawy,
- 6) § 1 pkt 9 uchwały – jako sprzecznej z art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy,
- 7) § 1 pkt 10 uchwały – jako sprzecznej z art. 16a ust. 1 i ust. 3 ustawy,
- 8) § 1 pkt 14 uchwały – jako sprzecznej z art. 8a ust. 1 ustawy i art. 2 Konstytucji,
- 9) § 1 pkt 15 uchwały oraz w załączniku do uchwały – jako sprzecznej z art. 2 ust. 4 ustawy,
- 10) § 1 pkt 16 uchwały – jako sprzecznej z art. 2 ust. 4 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2018 roku Rada Powiatu Częstochowskiego podjęła uchwałę Nr XXXIII/258/2018 zmieniającą uchwałę w sprawie uchwalenia statutu Powiatu Częstochowskiego.

Jako podstawę podjęcia uchwały Rada Powiatu wskazała art. 2 ust. 4, art. 12 pkt 1 i art. 40 ust. 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 22 października 2018 roku.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru stwierdził, że uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Statut powiatu jest zasadniczym aktem jednostki, stanowiącym o jej ustroju (art. 4 ust. 2 ustawy), uchwalanym przez radę powiatu na podstawie normy kompetencyjnej z art. 12 pkt 1 ustawy. Zgodnie

z art. 40 ustawy, *na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu (ust. 1). Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy na podstawie przepisów tej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w szczególności w sprawach wymagających uregulowania w statucie.*

Stwierdzić należy, że rada powiatu obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady powiatu, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danego powiatu, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji). Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez radę powiatu przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Z art. 2 Konstytucji RP wynika, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz* (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02, Legalis nr 54131) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego - dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań.*

Dodać także należy, iż *modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 roku, sygn. akt I SA/Lu 882/02, Legalis nr 95559; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 roku, sygn. akt II OSK 1077/09, Legalis nr 215766; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 roku, sygn. akt IV SA/Gl 391/12, Legalis nr 767206).

Zgodnie z art. 15 ust. 9 ustawy *na wniosek starosty przewodniczący rady powiatu jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady powiatu projekt uchwały, jeżeli wnioskodawcą jest zarząd powiatu, a projekt wpłynął do rady powiatu co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 11 ustawy na wniosek klubu radnych przewodniczący rady powiatu jest obowiązany wprowadzić do porządku obrad najbliższej sesji rady powiatu projekt uchwały, zgłoszony przez klub radnych, jeżeli wpłynął on do rady powiatu co najmniej 7 dni przed dniem rozpoczęcia sesji rady. W trybie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, każdy klub radnych może zgłosić nie więcej niż jeden projekt uchwały na każdą kolejną sesję rady powiatu.* Przepis § 1 pkt 3 lit. b uchwały zmieniający § 16 ust. 9 Statutu Powiatu Częstochowskiego stanowi modyfikację art. 15 ust. 9 i ust. 11 ustawy, gdyż wprowadza dodatkowy, nieprzewidziany przez ustawę wymóg zaopiniowania projektu przez stosowną Komisję Rady, jak również przewiduje wymóg złożenia przez starostę wniosku dotyczącego projektu uchwały klubu radnych, podczas gdy ustawa wskazuje, że wniosek dotyczący projektu klubu radnych powinien złożyć samodzielnie klub występujący z projektem.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy *do zadań zarządu powiatu należy w szczególności uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego.* Rada Powiatu Częstochowskiego poprzez określenie, że Biuro Rady prowadzi spis interpelacji i zapytań wkroczyła w kompetencje zarządu powiatu, który jest uprawniony do uchwalenia regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego. Z kolei § 1 pkt 5 uchwały w zakresie zmieniającym § 23 ust. 2 Statutu Powiatu Częstochowskiego stanowi modyfikację art. 21 ust. 12

ustawy, który stanowi, że *Starosta, lub osoba przez niego wyznaczona, jest zobowiązana udzielić odpowiedzi na piśmie nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania interpelacji lub zapytania.*

Przepis art.13. ust. 1a ustawy stanowi, że *głosowania jawne na sesjach rady odbywają się za pomocą urzędzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań radnych.* Z kolei ust. 1b powołanego przepisu stanowi, że *w przypadku gdy przeprowadzenie głosowania w sposób określony w ust. 1a nie jest możliwe z przyczyn technicznych przeprowadza się głosowanie imienne.* Natomiast ust. 1c powołanego artykułu stanowi, że *imiennie wykazy głosowań radnych podaje się niezwłocznie do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej powiatu oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu.* Tymczasem zmieniając § 34 ust. 1 Statutu Rada Powiatu zmodyfikowała treść art. 13 ust. 1a ustawy wskazując, że *głosowanie jawne odbywa się przez podniesienie ręki przy równoczesnym wykorzystaniu urzędzeń elektronicznych.* Z kolei modyfikację art. 13 ust. 1b ustawy stanowi regulacja § 1 pkt 7 uchwały w zakresie zmieniającym § 34 ust. 2 Statutu, zgodnie z którym *w razie niemożności przeprowadzenia głosowania przy pomocy systemu elektronicznego Radni wyczytywani kolejno w porządku alfabetycznym oddają swój głos, który wyczytujący powtarza do protokołu.* Przepis art. 13 ust. 1b ustawy stanowi natomiast *o braku możliwości przeprowadzenia głosowania z przyczyn technicznych.* Rada Powiatu rozszerzyła więc katalog przyczyn umożliwiających przeprowadzenie głosowania z pominięciem systemu elektronicznego. Co więcej, Rada Powiatu w uchwale używa pojęcia *system elektroniczny, urządzenia elektroniczne*, podczas gdy ustawa posługuje się pojęciem *urzędzeń umożliwiających sporządzenie i utrwalenie imiennego wykazu głosowań.* Przepis § 1 pkt 7 uchwały w zakresie zmieniającym § 34 ust. 4 Statutu modyfikuje art. 13 ust. 1c ustawy, zgodnie z którym *do publicznej wiadomości podaje się imiennie wykazy głosowań.* W uchwale natomiast mowa o *odnotowaniu wyników głosowań w protokole sesji.* Z wyżej wymienionych przyczyn omówiona regulacja narusza również art. 2 Konstytucji, gdyż jest ona niejasna i nieprecyzyjna.

Przepis § 1 pkt 8 lit. b uchwały jest sprzeczny z art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz z art. 8a ust. 1 i ust. 2 ustawy. Z art. 61 ust.1 Konstytucji wynika, że *obywatel ma prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne.* Zaś zgodnie z art. 61 ust. 2 Konstytucji *prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów, które dotyczą działalności wszelkich organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Określone w powyższy sposób uprawnienie zostało skonkretyzowane w ustawie.* Z kolei zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy *działalność organów powiatu jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.* Z kolei ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że *jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu.* Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 listopada 2008 roku, sygn. akt: III SA/Wr 418/08, Legalis nr 127696 *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 protokołów z obrad komisji od ich "formalnego przyjęcia", Rada naruszyła w istotny sposób przywołane wyżej przepisy art. 61 Konstytucji, art. 11b ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminy 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.* Tożsame twierdzenia należy przyjąć w stosunku do protokołu sesji Rady Powiatu. Nie jest możliwe uzależnienie publikacji protokołu z sesji od jego zatwierdzenia, jak również udostępnienie protokołu z sesji do wglądu dopiero na 7 dni przed terminem kolejnej sesji (tak § 1 pkt 8 lit. b uchwały). Protokół z sesji, już w momencie jego sporządzenia i podpisania, staje się dokumentem, który winien być udostępniany zgodnie z powołanymi wcześniej przepisami Konstytucji oraz ustawy. Brak bowiem jakichkolwiek regulacji ustawowych wyłączających obowiązek jego udostępnienia. Zasadności takiego twierdzenia nie może skutecznie podważać okoliczność, że dokument w takim kształcie jest poddawany dalszej procedurze, w postaci przyjęcia przez Radę. W okresie od sporządzenia do przyjęcia jest to już bowiem dokument, a nie projekt dokumentu,

Przepis § 1 pkt 9 uchwały narusza art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy, gdyż Rada Powiatu Częstochowskiego poprzez określenie, że *obsługę Rady Powiatu i jej Komisji zapewnia Wydział Organizacji Rozwoju i Gospodarki*

Mieniem oraz a miarę potrzeb inne Wydziały Starostwa wkroczyła w kompetencje zarządu powiatu, który jest uprawniony do uchwalenia regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego.

Natomiast § 1 pkt 10 uchwały jest sprzeczny z art. 16a ust. 1 i ust. 3 ustawy. Zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy *rada powiatu rozpatruje: skargi na działania zarządu powiatu i powiatowych jednostek organizacyjnych; wnioski oraz petycje składane przez obywateli; w tym celu powołuje komisję skarg, wniosków i petycji.* Ust. 2 powołanego przepisu stanowi, że *w skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 14 ust. 1, oraz będących członkami zarządu.* Z kolei art. 16a ust. 3 wskazuje, że *zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut powiatu.* W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu przyjmując uchwałę w zakresie dotyczącym określenia zasad i trybu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. Rada Powiatu nie ustaliła w uchwale trybu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji. Do trybu działania przedmiotowej Komisji należy zaliczyć m.in. postępowanie dotyczące merytorycznego opiniowania skarg i wniosków, czy efekt końcowego zakończenia tego postępowania przed Komisją, zasady zwoływania posiedzeń Komisji, zasady procedowania itp. Tymczasem w uchwale brak jest postanowień dotyczących zasad procedowania Komisji, przebiegu jej posiedzeń czy też wyboru przewodniczącego. Organ nadzoru wskazuje, że w przepisach Statutu dotyczących Komisji Skarg, Wniosków i Petycji brak jest uregulowań odsyłających do postanowień Statutu dotyczących innych komisji Rady. Tym samym Rada Powiatu powinna w sposób kompleksowy uregulować zasady i tryb działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji, co nie nastąpiło. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w sposób nieprawidłowy został określony także sposób, w jaki Komisja zamierza zakończyć postępowania w sprawie, o czym poniżej.

Zgodnie z ust. 4 dodanego do Statutu § 46a *skargi, wnioski i petycje nienależące do kompetencji Rady, Przewodniczący Rady niezwłocznie przekazuje według swojej właściwości powiadamiając o tym wnoszącego.* Jest to regulacja sprzeczna z art. 16a ust. 1 ustawy. Wyłącznie Rada Powiatu jest uprawniona do stwierdzenia, czy jest niewłaściwa w sprawie skargi oraz do powiadomienia skarżącego o przesłaniu skargi właściwemu organowi. Rada Powiatu nie posiada kompetencji do przekazania ww. uprawnienia Przewodniczącemu Rady Powiatu.

Z ust. 5 dodanego do Statutu § 46a wynika, że *skargi, wnioski i petycje, o których mowa w ust. 3, Przewodniczący Rady niezwłocznie przekazuje Staroście z wnioskiem o zajęcie stanowiska w terminie 14 dni od dnia otrzymania tego wniosku.* Z kolei z ust. 6 dodanego § 46a do Statutu Powiatu wynika, że *Komisja Skarg, Wniosków i Petycji po uzyskaniu stanowiska, o którym mowa w ust. 5 oraz po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego zajmuje stanowisko w sprawie, które przekazuje Przewodniczącemu Rady Powiatu wraz z uzasadnieniem.* Postanowienia przedmiotowego ust. 5 są sprzeczne z art. 16a ust. 1 i ust. 3 ustawy, albowiem Rada Powiatu nie była uprawniona do zobowiązania Starosty, aby ten zajął stanowisko w przedmiocie skargi w terminie 14 dni od przekazania wniosku w tej sprawie. Ponadto skargi mogą dotyczyć również działania powiatowych jednostek organizacyjnych, a postanowienia dodanego do Statutu § 46a ust. 5 zobowiązują wyłącznie Starostę do zajęcia stanowiska w sprawie, co oznaczałoby, że miałby on wypowiadać się w przedmiocie skargi dotyczącej działań jednostek, które reprezentują inne podmioty. Co więcej, z ust. 6 dodanego do Statutu § 46a wynika, że *Komisja Skarg, Wniosków i Petycji zajmuje stanowisko po uzyskaniu stanowiska, o którym mowa w ust. 5.* Z postanowienia tego zdaje się więc wynikać, że uzyskanie stanowiska Starosty stanowi warunek *sine qua non* zajęcia stanowiska co do skargi przez Komisję Skarg, Wniosków i Petycji. Ponadto stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji powinno zostać przekazane Radzie Powiatu, jako organowi właściwemu do rozpatrzenia sprawy, a nie jej Przewodniczącemu, gdyż nie posiada on takich kompetencji. W ust. 6 dodanego do § 46a Statutu zostało wskazane, że *Komisja zajmuje stanowisko w sprawie*, jednak nie wiadomo, czy stanowisko to ma zostać podjęte w formie uchwały, czy też w jakiejś innej, bliżej nieokreślonej formie.

Przepis § 1 pkt 14 uchwały jest sprzeczny z art. 8a ust. 1 ustawy i art. 2 Konstytucji. Z art. 8a ust. 1 ustawy wynika, że *działalność organów powiatu jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.* Zbędnym jest więc odsyłanie przez Radę Powiatu do przepisów o ochronie tajemnic ustawowo chronionych oraz o ochronie danych osobowych. Bez względu bowiem na to, czy przedmiotowa regulacja znalazłaby się w Statucie, czy też nie, przepisy o tajemnicach ustawowo chronionych oraz o ochronie danych osobowych i tak miałyby zastosowanie.

Przepisy § 1 pkt 15 uchwały, załącznika nr 1 do uchwały oraz § 1 pkt 16 uchwały są sprzeczne z art. 2 ust. 4 ustawy. W przepisach tych Rada Powiatu zmieniła treść załącznika nr 6 Statutu zawierającego

wykaz stałych komisji Rady Powiatu oraz treść załącznika nr 7 zawierającego wykaz jednostek organizacyjnych Powiatu Częstochowskiego. W ocenie organu nadzoru brak podstaw prawnych do stanowienia w statucie jednostki samorządu terytorialnego regulacji zawierającej wykazy jednostek organizacyjnych czy wykazy komisji organów stanowiących. Regulacje te nie stanowią bowiem materii statutowej, w związku z czym Rada Powiatu nie posiadała kompetencji do uchwalenia zmian Statutu w tym zakresie.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia przedmiotowej uchwały należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż Rady Powiatu Częstochowskiego Nr XXXIII/258/2018 z dnia 18 października 2018 roku została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w części uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Powiatu Częstochowskiego
- 2) a/a