



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-S.4131.23.2013.TN

Warszawa, 5 sierpnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr XXX/194/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r. Rady Powiatu Garwolińskiego w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego w części dotyczącej: § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 1, § 11 ust. 2, § 9, § 14 ust. 3, § 15, § 16 ust. 1, § 16 ust. 5 pkt 4, § 19 ust. 1 w zakresie wyrazu: „*uchwalonym*”, § 36 ust. 4 w zakresie sformułowania: „*lub określa tryb dalszego postępowania w tej sprawie*”, § 49 ust. 1, § 49 ust. 3, § 50 ust. 1 w zakresie sformułowania: „*oraz kierownik kontrolowanej jednostki, który może wnieść zastrzeżenia do protokołu*”, § 51, § 55 ust. 2 Statutu Powiatu Garwolińskiego .

UZASADNIENIE

W dniu 27 czerwca 2013 r. Rada Powiatu Garwolińskiego podjęła Uchwałę Nr XXX/194/2013 w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego, które zostało doręczone Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 8 lipca 2013 r.

Po otrzymaniu przedmiotowej Uchwały, organ nadzoru wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności Uchwały Nr XXX/194/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego, w związku z możliwymi istotnymi naruszeniami przepisów prawa przez ww. postanowienia Statutu.

Do organu nadzoru w dniu 22 lipca 2013 r. wpłynęło pismo Zarządu Powiatu Garwolińskiego dotyczące XXX Sesji Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 27 czerwca 2013 r. wraz z załącznikami.

Ponadto, w dniu 11 lipca 2013 r. do Urzędu Mazowieckiego wpłynął wniosek o unieważnienie Uchwały Nr XXX/194/2013 r. Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego w części dotyczącej: § 15, § 35, § 46 ust. 4 i 5, § 47 ust. 5, § 48 ust. 3 i § 50 ust. 1 i 3 oraz § 52 ust. 2 złożony przez 7 Radnych Rady Powiatu Garwolińskiego. Radni zarzucili Uchwale m.in. rażące naruszenie art. 15, art. 18, art. 19, art. 21 ust. 4, art. 21 ust. 2 i 3 oraz art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania kontroli podmiotów leczniczych oraz powtarzanie rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych i naruszanie kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy.

Po analizie postanowień Statutu Powiatu Garwolińskiego, zwanego dalej Statutem, organ nadzoru stwierdza istotne naruszenie przepisów prawa w zakresie następujących uregulowań:

W § 3 i § 4 Statutu ustalono, że Powiat posiada herb i flagę określone odrębnymi uchwałami rady powiatu, oraz że Powiat nadaje tytułu „Zasłużony dla Powiatu Garwolińskiego”, ustanowiony odrębną uchwałą Rady Powiatu. Postanowienia te stanowią przekroczenie umocowania ustawowego określonego w przepisie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z treścią którego „organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut”, a także stanowią naruszenie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie którego organy władzy publicznej, w tym organy samorządu terytorialnego, są zobowiązane działania na podstawie i w granicach prawa. Kwestie posiadania herbu i flagi przez Powiat Garwoliński oraz nadawania tytułu „Zasłużony dla Powiatu Garwolińskiego” nie powinny być regulowane w Statucie, ale zostać ustanowione odrębnymi uchwałami, o czym stanowi m.in. przepis art. 12 pkt 10 ustawy o samorządzie powiatowym.

Dalsza analiza treści Statutu wskazuje, że postanowienie:

- § 5 stanowi powtórzenie art. 8 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z treścią którego: „Organami powiatu są: rada powiatu, zarząd powiatu.”
- § 6 ust. 1 stanowi powtórzenie art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z treścią którego „Rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym powiatu, z zastrzeżeniem przepisów o referendum powiatowym”;
- § 11 ust. 2 stanowi powtórzenie art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z treścią którego „Rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał”.

Powtarzanie rozwiązań ustrojowych przyjętych w przepisach ustawowych, stanowi naruszenie przepisu art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz § 118 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Na podstawie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, są zobowiązane do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia.

Ponadto powtarzanie, czy modyfikacja przepisu ustawowego stanowi naruszenie § 118 w związku z § 143 ww. załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, które stanowią, że w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów rozporządzenia oraz przepisów innych aktów normatywnych. Akty prawa miejscowego winny być zredagowane w taki sposób, żeby nie zawierały powtórzeń przepisów ustawowych. Rada Powiatu uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to czynić zgodnie z postanowieniami ww. rozporządzenia. W związku z powyższym należy uznać, że ww. powtórzenia stanowią istotne naruszenie prawa.

Orzecznictwo sądów administracyjnych przyjmuje jako istotne uchybienie powtarzanie zapisów ustawowych a także ich modyfikację (m.in. wyroki WSA w Bydgoszczy: z dnia 3 marca 2010 r., sygn. akt II SA/Bd 93/10; z dnia 6 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Bd 611/08). Odnosząc się dalej do kwestii dopuszczalności powtórzenia w Statucie definicji ustawowych, wskazać trzeba, że w orzecznictwie sądów administracyjnych sformułowany został pogląd o możliwości powtórzenia wprost zapisów ustawowych w akcie prawa miejscowego, ale z tym zastrzeżeniem, że to powtórzenie nastąpiłoby z jednoczesnym powołaniem się na konkretny, powtórzony przepis ustawy (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W § 9 Statutu ustalono, że *„Zasady obsługi rady i jej organów określa regulamin organizacyjny starostwa.”*. Powyższe stanowi przekroczenie umocowania ustawowego określonego przepisem art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z treścią którego *„organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut”*, a także przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, który stanowi, że *„organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny”*.

W opinii organu nadzoru, Regulamin organizacyjny starostwa nie powinien zawierać zasad obsługi rady powiatu i jej organów, zasady te powinny być wprost uregulowane w Statucie lub stanowić integralną część Statutu w postaci załącznika. Określanie zasad obsługi rady i jej organów poza statutem – w regulaminie organizacyjnym starostwa stanowi istotne naruszenie art. 19 i art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Za niedopuszczalne uznać należy regulacje przewidujące możliwość normowania tych zagadnień w innych uchwałach niż dot. statutu.

W § 14 ust. 3 Statutu na kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu został nałożony obowiązek udziału w sesjach Rady Powiatu Garwolińskiego. Zdaniem organu nadzoru stanowi to naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z treścią którego *„organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut”*. Postanowienia dotyczące nakładania tych obowiązków na ww. kierowników przekraczają delegację określoną w art. 19 ustawy, ponieważ nałożenie obowiązku udziału w sesjach na ww. kierowników nie mieści w określeniu w statucie m.in. trybu pracy rady powiatu. Określanie w statucie obowiązku udziału ww. kierowników w sesjach stanowi

istotne naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym oraz przekroczenie delegacji ustawowej.

W § 15 Statutu uregulowany został tryb pracy rady powiatu w zakresie czasu trwania obrad sesji. Regulacja ta nie wyczerpuje jednak kwestii dotyczących przerwy w obradach, m.in. w zakresie terminów wznowienia obrad i trybu powiadamiania radnych o miejscu, terminie i porządku wznowionych obrad. W opinii organu nadzoru stanowi to istotne naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym statut powiatu powinien określać „*tryb pracy rady*” w sposób wyczerpujący i pełny. Skoro Rada Powiatu Garwolińskiego uregulowała kwestię przerwy w obradach rady to powinna uregulować m.in. kwestie dotyczące terminów wznowienia obrad, czy trybu powiadamiania radnych o miejscu, terminie i porządku wznowionych obrad. Brak takiej regulacji, może spowodować, że prawa i obowiązki radnych będą naruszane, co powoduje, że naruszenie ma charakter istotny. Statut, jako akt prawa miejscowego, powinien wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw określonych w delegacji, nie zostawiając poza zakresem swojego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Poza tym pojęcie zwołania sesji (także w zakresie przerwy w sesji i ponownego wznowienia obrad), należy rozumieć jako należyte i wyczerpujące działania mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i wznowieniu sesji. Obowiązkiem jest zawiadomienie wszystkich radnych o każdej sesji, nie ma tu znaczenia, czy jest to przerwa w obradach. Zdaniem organu nadzoru nie może być żadnych wątpliwości, co do tego, czy wszyscy radni zostali zawiadomieni o wznowieniu obrad. Z tego względu należy stwierdzić, iż naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym polegało na niepełnym uregulowaniu w Statucie kwestii dotyczącej trybu pracy Rady Powiatu.

Postanowienie § 16 ust. 1 Statutu uzależnia rozpoczęcie obrad Rady Powiatu od obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Zdaniem organu nadzoru określenie takiego warunku do rozpoczęcia obrad narusza przepis art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z treścią którego „*rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych w miarę potrzeby*”. Pomimo tego, że zgodnie z art. 13 ustawy, uchwały rady powiatu zapadają zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, to jednak postanowienie statutowe nie może ograniczać rady powiatu w możliwości rozpoczęcia obrad w związku z brakiem określonego kworum. Tak sformułowany warunek narusza prawo rady do obradowania na sesjach na których nie będą podejmowane uchwały, tym samym naruszony został przepis art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 16 ust. 5 pkt 4 Statutu wprowadzony został obowiązek poddawania pod głosowanie porządku obrad, co stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Tymczasem przepis art. 15 ust. 2 wskazuje, że rada powiatu może wprowadzić zmiany bezwzględłą większością głosów, tym samym określając, że pod głosowanie są poddawane wyłącznie zmiany do porządku obrad a nie porządek obrad, który jest załączany do zawiadomienia o zwołaniu sesji. Poprzez nadanie Radzie Powiatu kompetencji do głosowania nad porządkiem obrad doszło do przekroczenia kompetencji zawartych w art. 15 ust. 1 i 2 - głosowanie rady powiatu dotyczy tylko takiej sytuacji, kiedy zgłoszone byłyby zmiany do porządku obrad.

Ponadto, § 19 ust. 1 Statutu wprowadza obowiązek prowadzenia obrad przez Przewodniczącego rady powiatu zgodnie z „*uchwalonym porządkiem obrad*” pomimo, że ww. przepis nakłada obowiązek głosowania zmian do porządku obrad, a nie „*uchwalania*” porządku obrad. W związku z powyższym, należy stwierdzić, że § 19 ust. 1 Statutu w zakresie wyrazu: „*uchwalonym*”, stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Zgodnie z § 36 ust. 4 Statutu: „*Rada w formie uchwały zajmuje stanowisko wobec skargi lub określa tryb dalszego postępowania w tej sprawie*”. Tym samym Radzie Powiatu została nadana kompetencja do określenia tryb dalszego postępowania w sprawie skarg. W opinii organu nadzoru stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej, ponieważ trybu postępowania

skargowego został wyczerpująco określony w Dziale VIII - Skargi i wnioski Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2013 r. poz. 267). Zgodnie z art. 221 § 1 K.p.a. „zagwarantowane każdemu w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo składania petycji, skarg i wniosków do organów państwowych, organów jednostek samorządu terytorialnego, organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych realizowane jest **na zasadach określonych przepisami niniejszego działu.**” Z tego względu nadawanie Radzie Powiatu uprawnienia do określania trybu dalszego postępowania w sprawie skarg narusza istotnie przepis art. 221 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym.

Postanowienie § 49 ust. 1 Statutu stanowi, że „*kierownicy kontrolowanych jednostek organizacyjnych są obowiązani do zapewnienia warunków do przeprowadzenia kontroli, w szczególności udostępnienia potrzebnych dokumentów oraz udzielenia informacji i wyjaśnień*”. Zdaniem organu nadzoru stanowi to naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z treścią którego „*organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut*” polegające na przekroczeniu kompetencji poprzez nałożenie w statucie obowiązków na ww. kierowników. Możliwość określenia w statucie trybu pracy rady i komisji powoływanych przez radę nie oznacza możliwości określania obowiązków kierowników kontrolowanych jednostek organizacyjnych. Za niedopuszczalne uznać należy regulacje przewidujące możliwość normowania obowiązków wobec innych podmiotów niż rada i komisje rady w Statucie. Stanowi to istotne naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 49 ust. 3 Statutu został nałożony na zespół kontrolny wykonywania czynności kontrolnych „*w sposób nie naruszający porządku pracy obowiązującego w kontrolowanej jednostce*”. Ponadto, § 51 Statutu nakłada na członków zespołu kontrolnego obowiązek wykonywania czynności kontrolnych „*w sposób nie naruszający przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, sanitarnych oraz dotyczących ochrony informacji niejawnych w kontrolowanej jednostce*”. Postanowienie te stanowią naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, ponieważ Statut może określać tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a nie może nakładać obowiązków, które wynikają z innych przepisów prawa, w tym prawa pracy, czy też regulacji wewnętrznych kontrolowanych jednostek. Nakładanie takich obowiązków stanowi istotne naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 50 ust. 1 Statutu została zawarta regulacja dotycząca zasad sporządzania protokołu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu. W opinii organu nadzoru, regulacja § 50 ust. 1 w zakresie sformułowania: „*oraz kierownik kontrolowanej jednostki, który może wnieść zastrzeżenia do protokołu*”, nakłada na kierownika kontrolowanej jednostki obowiązek podpisania protokołu, co stanowi istotne naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten nie daje Radzie uprawnień do nakładania takiego obowiązku w treści Statutu.

Ponadto, § 50 ust. 1 Statutu nie zapewnia kierownikowi kontrolowanej jednostki prawa odmowy podpisania protokołu kontroli oraz nie wskazuje terminu do wniesienia zastrzeżeń do protokołu kontroli. Postanowienia Rozdziału 6 Statutu („*Zasady i tryb działania komisji rewizyjnej powiatu*”) powinny zapewniać kierownikowi kontrolowanej jednostki prawa do odmowy podpisania protokołu kontroli oraz wskazywać mu terminu do wniesienia zastrzeżeń do protokołu kontroli. Statut powinien określać „*tryb pracy komisji rewizyjnej*” w sposób wyczerpujący i pełny, nie zostawiając poza zakresem delegacji istotnych fragmentów, w tym przypadku - trybu kontroli komisji rewizyjnej, co także stanowi naruszenie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 55 ust. 2 Statutu uregulowana została kwestia zatrudnienia na podstawie wyboru członków zarządu, w ten sposób, że postanowienie to uzależniło nawiązanie stosunku pracy

na podstawie wyboru z pozostałymi członkami (poza starostą i wicestarostą) od określenia w regulaminie organizacyjnym starostwa zadań etatowych tych członków zarządu. Regulacja ta jest niezgodna z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458, ze zm.), zgodnie z treścią którego pracownicy samorządowi (pozostali członkowie zarządu powiatu) są zatrudniani na podstawie wyboru, jeżeli statut powiatu tak stanowi. Uzależnianie nawiązania stosunku pracy na podstawie wyboru z pozostałymi członkami od określenia w regulaminie organizacyjnym starostwa zadań etatowych członków zarządu stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o pracownikach samorządowych. Za niedopuszczalne uznać należy regulacje przewidujące możliwość normowania tych zagadnień w innych niż statut uchwałach rady powiatu.

Należy zauważyć, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjęto, do istotnych naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały organu powiatu należy zaliczyć: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania tych aktów, podstawy prawnej ich podejmowania, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania tych aktów (por. wyroki NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. (sygn. akt II SA/Wr 949/96, z dnia 16 listopada 2000 r. sygn. akt II SA/Wr 157/99).

Z uwagi na powyższe, organ nadzoru stwierdza, że w jego ocenie kwestionowana Uchwała Nr XXX/194/2013 z dnia 27 czerwca 2013 r. Rady Powiatu Garwolińskiego w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego w części dotyczącej: § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 1, § 11 ust. 2, § 9, § 14 ust. 3, § 15, § 16 ust. 1, § 16 ust. 5 pkt 4, § 19 ust. 1 w zakresie wyrazu: „uchwalonym”, § 36 ust. 4 w zakresie sformułowania: „lub określa tryb dalszego postępowania w tej sprawie”, § 49 ust. 1, § 49 ust. 3, § 50 ust. 1 w zakresie sformułowania: „oraz kierownik kontrolowanej jednostki, który może wnieść zastrzeżenia do protokołu”, § 51, § 55 ust. 2 Statutu jest niezgodna z prawem w stopniu istotnym i uznaje za zasadne podjęcie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia za moim pośrednictwem.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie Uchwały, w części objętej rozstrzygnięciem z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

