



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 lipca 2017 r.

LEX-S.4131.10.2017.MD

Rada Powiatu Łosickiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

Uchwały nr XLII/158/17 Rady Powiatu Łosickiego z dnia 5 czerwca 2017 roku w sprawie wyboru członka Zarządu Powiatu Łosickiego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 5 czerwca 2017 r. Rada Powiatu Łosickiego podjęła Uchwałę nr XLII/158/17 w sprawie wyboru członka Zarządu Powiatu Łosickiego.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 13 czerwca 2017 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r., poz. 814 z późn. zm., zwanej dalej „u.s.p.”).

Do Uchwały załączono pismo - oświadczenie datowane na dzień 2 czerwca 2017 r. podpisane przez Pana Czesława Gizińskiego, Starostę Powiatu Łosickiego. Stanowi ono oświadczenie Starosty Powiatu Łosickiego o wskazaniu Pana Karola Juszyńskiego na członka Zarządu Powiatu Łosickiego oraz upoważnienie do przedstawienia tej kandydatury na sesji Rady Powiatu zaplanowanej na dzień 5 czerwca 2017 r. udzielone Wicestarście Powiatu Łosickiego, Pani Bożenie Niedzielak, ze względu na pobyt Starosty w szpitalu.

W dniu 23 czerwca 2017 r. do Wojewody Mazowieckiego wpłynęło pismo trzech radnych Rady Powiatu Łosickiego informujące, że na sesji Rady Powiatu Łosickiego w dniu 5 czerwca 2017 r. Pani Wicestarosta „dokonała prezentacji oraz zgłoszenia w swoim imieniu członka Zarządu Powiatu Łosickiego Pana Karola Juszyńskiego”. Pani Wicestarosta w odpowiedzi na zgłoszoną wątpliwość co do możliwości skorzystania przez nią z tego uprawnienia wyjaśniła radnym, iż „posiada opinię prawną Radcy Prawnego Powiatu, że w przypadku długotrwałej nieobecności Starosty zgłoszenia członka Zarządu może dokonać Wicestarosta”. W ocenie radnych przedstawienie kandydata na członka Zarządu należy jednak do wyłącznej kompetencji Starosty, stąd zgłoszenie Pani Wicestarosty jest wadliwe.

W wykonaniu wezwania organu nadzoru w dniu 29 czerwca 2017 r. wpłynęło pismo, znak: BRP.0007.17.2017, podpisane przez Przewodniczącą Rady Powiatu Łosickiego Panią Grażynę Kasprovicz oraz Wicestarostę Panią Bożenę Niedzielak. Wskazano w nim, że Rada Powiatu na sesji w dniu 27 marca 2017 r. przyjęła rezygnację Pani Doroty Bojdo z funkcji członka Zarządu (uchwała nr XXXVIII/145/17 z dnia 27 marca 2017 r. w sprawie przyjęcia rezygnacji Członka Zarządu Powiatu Łosickiego - przyp. autora). W tej sytuacji zgodnie z art. 31 c ust. 3 u.s.p. Starosta zobowiązany był do przedstawienia Radzie Powiatu nowej kandydatury na członka Zarządu. Ze względu jednak na przedłużającą się nieobecność Starosty (od listopada 2016 r. – z przerwami – przebywał w szpitalu, a od 8 kwietnia 2017 r. przebywa na ciągłym zwolnieniu lekarskim w związku z leczeniem szpitalnym) oraz brak możliwości określenia przybliżonego terminu powrotu Starosty do pełnienia obowiązków stwierdzono, że w tym czasie zadania Starosty, zgodnie z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym Starostwa, wykonuje Wicestarosta Powiatu. Powołano się także na opinię prawną, według której w tych okolicznościach należy uznać, że kandydaturę nowego członka Zarządu ma prawo przedstawić Wicestarosta, gdyż jest to działanie organizacyjne umożliwiające Radzie procedowanie w sprawie powołania członka Zarządu. W konkluzji wywodu stwierdzono, że zgłoszenie kandydatury nowego członka Zarządu ma charakter wyłącznie organizacyjny. Załącznikiem do przedmiotowego pisma była powołana opinia prawna oraz kserokopia potwierdzona za zgodność z oryginałem protokołu Nr XLII/17 z XLII sesji Rady Powiatu Łosickiego z dnia 5 czerwca 2017 r. wraz z dokumentami uzupełniającymi (listą obecności radnych, rezygnacją Pana Karola Juszyńskiego z pracy w Komisji Rewizyjnej, zasadami głosowania obowiązującymi przy wyborze członka Zarządu Powiatu Łosickiego, protokołem Komisji Skrutacyjnej).

W piśmie z dnia 29 czerwca 2017 r. nadmieniono także, że niezależnie od powyższego Wicestarosta zwróciła się do Starosty, za pośrednictwem jego rodziny, o zajęcie stanowiska co do osoby kandydata, jeśli pozwalałby na to jego stan zdrowia. Pisemne oświadczenie Starosty o zgłoszeniu w jego imieniu kandydata Pana Karola Juszyńskiego na członka Zarządu Wicestarosta otrzymała w dniu 6 czerwca 2017 r.

Ze wskazanego protokołu sesji Rady Powiatu Łosickiego wynika, że w pierwszej części obrad Wicestarosta, Pani Bożena Niedzielak, zgłosiła wniosek o wprowadzenie do porządku obrad projektu uchwały w sprawie wyboru członka Zarządu Powiatu Łosickiego. Radny Pan Janusz Kobylński zgłosił zastrzeżenie, iż zgodnie z u.s.p. przedstawienie kandydata na członka zarządu powiatu należy do wyłącznej kompetencji starosty. W odpowiedzi na tę wątpliwość Wicestarosta wskazała, iż „konsultowała tę sprawę w nadzorze prawnym” i uzyskała odpowiedź, iż „w przypadku kiedy starosta przebywa na długim zwolnieniu lekarskim i nie jest możliwe wskazanie kiedy nastąpi jego powrót – wicestarosta z tego względu – automatycznie pod nieobecność starosty staje się przewodniczącym zarządu, prowadzi wszystkie zarządy, podejmuje w tej kwestii decyzje”. Ze względu na swoją niepewność co do zaistniałej sytuacji Wicestarosta uzyskała także dodatkowo opinię prawną „naszej pani mecenas”.

W dalszej części obrad w drodze głosowania jednogłośnie przyjęto zmieniony porządek obrad (wprowadzenie łącznie dwóch projektów uchwał), który został zrealizowany. W punkcie odnoszącym się przedmiotowej sprawy Pani Wicestarosta przedstawiła kandydata na członka Zarządu Powiatu, odebrano zgodę kandydata na kandydowanie i przeprowadzono tajne głosowanie. W konsekwencji podjęto uchwałę o wyborze Pana Karola Juszyńskiego na członka Zarządu Powiatu przy 10 głosach „za” i 4 głosach „przeciw”.

W przedmiotowej sprawie wybór członka Zarządu Powiatu następował w związku z uprzednią rezygnacją Pani Doroty Bojdo z członkostwa w Zarządzie. W takiej sytuacji zgodnie z art. 31 c ust. 3 u.s.p. starosta obowiązany jest, najpóźniej w ciągu 1 miesiąca od dnia przyjęcia rezygnacji, przedstawić radzie powiatu nową kandydaturę na członka zarządu. Należy podzielić pogląd, iż wskazany termin ma charakter jedynie instrukcyjny. Ze względu zaś na brak szczególnych regulacji odnoszących się do samego trybu wyboru nowego członka zarządu, w tym zgłoszenia jego kandydata, zastosowanie winien mieć art. 27 ust. 3 u.s.p. – iż rada powiatu wybiera członków zarządu na wniosek starosty zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

Na tle tych okoliczności nie można podzielić poglądu, że przedstawienie kandydata na członka zarządu i zgłoszenie w tym zakresie wniosku ma charakter czysto organizacyjny, a w konsekwencji – że czynności te mogą być dokonane przez wicestarostę, zastępującego nieobecnego starostę. Przede wszystkim podkreślić należy, że rozwiązanie ustawowe w powołanym art. 27 ust. 3 u.s.p. służyć ma wprowadzeniu tzw. zarządu autorskiego¹. O ile bowiem w przypadku wyboru samego starosty ustawa nie określa zasad, według których nastąpić ma zgłoszenie jego kandydatury, o tyle w przypadku wyboru wicestarosty czy pozostałych członków zarządu – może to nastąpić wyłącznie na wniosek starosty². W konsekwencji - jedynie spośród tak przedstawionych kandydatów rada powiatu może dokonać wyboru. W ten sposób starosta decyduje o składzie osobowym zarządu, zespole jego współpracowników, z zastrzeżeniem konieczności zatwierdzenia tego składu przez radę. Podobnie poszczególnych członków zarządu rada powiatu może odwołać wyłącznie na wniosek starosty. Powyższe regulacje nie mają więc charakteru jedynie czysto organizacyjnego, lecz stanowią o istotnym uprawnieniu starosty do współdecydowania o składzie „jego” autorskiego zarządu - poprzez wyłączne prawo desygnowania kandydatów na poszczególne funkcje. Z tego względu uprawnienia tego nie można przenosić na inną osobę i żadna inna osoba nie może z niego skorzystać w zastępstwie starosty. Podobne stanowisko zajął także Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 września 1990 r., SA/Wr 850/90³ (wyrok prawomocny), w którym potwierdził, że tylko prawomocnie wybrany burmistrz jest uprawniony do przedstawiania kandydatów na swoich zastępców i jedynie spośród tak przedstawionych kandydatów rada może dokonać wyboru. Pomimo tego, że teza ta została oparta na poprzednim stanie prawnym – pozostaje aktualna w stosunku do przedstawienia kandydatów na członków zarządu powiatu. Z przedstawionych Wojewodzie Mazowieckiemu dokumentów wynika zaś, iż kandydatura Pana Juszyńskiego została zaprezentowana radnym na sesji Rady Powiatu w dniu 5 czerwca 2017 r. wyłącznie jako własna propozycja Wicestarosty.

Podstawy do realizacji uprawnienia wskazania kandydata na członka zarządu powiatu, przypisanego wyłącznie staroście, nie może także stanowić Regulamin Organizacyjny Starostwa, na co powołano się we wskazanym wyżej piśmie z dnia 29 czerwca 2017 r. Interpretacja postanowień tego regulaminu nie może bowiem prowadzić do konkluzji sprzecznych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Co więcej, akt ten określa jedynie sposób zorganizowania

¹ Tak też: Chmielnicki P. (red.), Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Warszawa 2005, s. 196 lub LexisNexis 2005; Giedrewicz-Niewińska A., Wybór jako podstawa nawiązania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi, Oficyna 2008, LEX; Dolnicki B. (red.), Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, wyd. II, ABC 2007, LEX;

² Podobnie jw.

³ ONSA 1990, nr 4, poz. 3, a także Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych

urzędu jako aparatu pomocniczego dla zarządu. Z tego też względu postanowienia wskazujące na zastępstwo Starosty przez Wicestarostę należy zawęzić do obszaru działania tego urzędu. Wskazuje na to nawet tytuł Rozdziału V – „Zasady kierowania Starostwem” – Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Łosicach stanowiącego załącznik do Uchwały nr XLII/218/09 Rady Powiatu Łosickiego z dnia 30 lipca 2009 r. z późn. zm. Poza zakresem takiego regulaminu pozostają więc kwestie przesądzające o sposobie wyłonienia samego zarządu.

Ponadto uprawnienia Wicestarosty do zastępstwa Starosty, na co powołano się w wyżej wymienionym piśmie z dnia 29 czerwca 2017 r., jednakże ograniczone do kierowania pracami Zarządu i przewodniczenia jego obradom, wynikają z zupełnie odrębnego uregulowania tj. § 37 Statutu Powiatu Łosickiego stanowiącego załącznik do Uchwały nr XXXI/114/16 z dnia 28 listopada 2016 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2016 r. poz. 10473 z późn. zm.). Zakresu tego nie można rozszerzać w zupełnie dowolnym kierunku.

Nie można także uznać za uzasadnioną powołaną konieczność uzupełnienia składu Zarządu Powiatu w celu zapewnienia sprawnego jego działania. Zważyć bowiem należy, że statutowo określony skład Zarządu wynosi 5 osób. Zarząd ma zatem możliwość skutecznego działania póki pracuje w składzie nie mniejszym niż połowa tak ustalonego składu. Na moment podejmowania przedmiotowej uchwały warunek ten był spełniony.

Podobnie nie sposób bezwarunkowo zgodzić się ze stanowiskiem, że działanie Wicestarosty wymuszone było przedłużającą się nieobecnością Starosty i brakiem możliwości określenia terminu, w którym będzie mógł pełnić swoje obowiązki. Jak wynika bowiem z okoliczności sprawy nieobecność Starosty nie stanowiła przeszkody w złożeniu przez niego oświadczenia co do kandydatury Pana Juszyńskiego, co jednak nastąpiło już po zakończonych obradach Rady Powiatu (oświadczenie doręczone Wicestarości w dniu 6 czerwca 2017 r.).

Trudno też jednoznacznie przyjąć, iż „kandydatura Pana Karola Juszyńskiego była również rozważana i wskazywana przez Starostę po rezygnacji Pani Doroty Bojdo” (jak wskazano w piśmie z dnia 29 czerwca 2017 r.). Wicestarosta przedstawiając tę kandydaturę na sesji Rady Powiatu nie powołała się na tę wiedzę. Żaden z radnych (a byli obecni wszyscy poza Starostą) nie przekazał także takiej informacji na forum Rady Powiatu, pomimo że została zgłoszona w tym zakresie wątpliwość. Ponadto grupa trzech radnych złożyła pismo do Wojewody Mazowieckiego ze wskazaniem, iż zgłoszenie kandydatury Pana Juszyńskiego pochodziło wyłącznie od Wicestarosty. Podkreślić zaś należy, że zgłoszenie kandydata i głosowanie nad przedmiotową uchwałą było konsekwencją rezygnacji Pani Bojdo (patrz: podstawa prawna przedmiotowej uchwały). W przedstawionych Wojewodzie Mazowieckiemu materiałach brak potwierdzenia, iż na chwilę podejmowania uchwały Starosta wskazał Radzie Powiatu owego kandydata na członka Zarządu i złożył w tym zakresie wniosek (osobiście czy za pośrednictwem innych osób). Wręcz przeciwnie – radnym został zaprezentowany kandydat jako własna propozycja Wicestarosty.

W tych okolicznościach przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do istotnego naruszenia art. 31 c ust. 3 u.s.p. w zw. z art. 27 ust. 3 u.s.p. poprzez wybór członka Zarządu Powiatu na wniosek i na podstawie kandydatury zgłoszonej przez Wicestarostę Powiatu Łosickiego, pomimo że prawo zgłoszenia owego wniosku i kandydata przysługuje wyłącznie Starości Powiatu.

Następcze potwierdzenie osoby kandydata przez Starostę, dokonane po zakończeniu sesji Rady Powiatu, podczas której dokonano wyboru, nie może sanować dostrzeżonego uchybienia. Radni podczas obrad nie mieli wiedzy o tym oświadczeniu i tym samym nie głosowali nad kandydatem Starosty. W ich przekonaniu kandydat ten został zgłoszony przez Wicestarostę, we własnym imieniu,

a nie z upoważnienia Starosty. Nie można zatem jednoznacznie przesądzić czy wynik głosowania byłby taki sam w sytuacji gdyby radni mieli wiedzę co do zaistniałej sytuacji oraz gdyby Starosta miał pełną swobodę we wskazaniu swojego kandydata (bez ograniczenia w postaci ustosunkowania się do osoby kandydata zaproponowanego przez Wicestarostę).

Aktualnie Zarząd Powiatu Łosickiego może nadal podejmować skuteczne działania – z uwagi na możliwość pracy trzech jego członków

Pobocznie podkreślić należy, iż nadzór prawny Wojewody Mazowieckiego nie konsultował z Wicestarostą Powiatu Łosickiego kwestii związanej z przedstawieniem kandydata na członka Zarządu. W stosunku zaś do innych podmiotów wyrażających zainteresowanie tą sprawą – nadzór przedstawiał stanowisko zbieżne z zajęтым w niniejszym rozstrzygnięciu.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera