

Warszawa, 5 grudnia 2018 r.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-R.4131.35.2018.MN

**Rada Powiatu
w Szydłowcu
pl. M. Konopnickiej 7
26-500 Szydłowiec**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 76 ust. 1 i art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995)

stwierdzam nieważność:

§ 8 ust. 2 i 6, § 8 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 5 w zakresie użytych w różnych liczbach i przypadkach wyrazu „obywatel”, § 13 ust. 3 pkt 6, 7, 8 i 10 oraz ust. 4 w zakresie sformułowania „o których mowa w ust. 3”, § 14 ust. 1-4, § 18 ust. 4, § 19 ust. 1 w zakresie sformułowania „po zasięgnięciu opinii starosty”, § 19 ust. 2, § 44 ust. 2, 3 i 4, § 45, § 47 ust. 1 pkt 4, § 57 ust. 1, § 58 pkt 9 i 10, § 62 ust. 1, § 63 ust. 1 oraz § 64 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XLIV/268/2018 Rady Powiatu w Szydłowcu z dnia 31 października 2018 r. w sprawie: uchwalenia Statutu Powiatu Szydłowieckiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Szydłowcu w dniu 31 października 2018 r. podjęła uchwałę Nr XLIV/268/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Szydłowieckiego. Statut, zgodnie z § 1 wskazanej uchwały, stanowi jej Załącznik.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 listopada 2018 r.

Część zapisów Statutu nie jest zgodna z obowiązującym porządkiem prawnym.

I tak, w § 8 ust. 2 zapisano, że przedstawiane do wglądu, w ramach jawności działania organów Powiatu, dokumenty będą udostępniane zainteresowanym w takim zakresie w jakim nie narusza to uregulowań prawnych wynikających z przepisów o ochronie informacji niejawnych oraz o ochronie danych osobowych. Zapis ten modyfikuje regulację art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiącego, że „ograniczenia jawności mogą

wynikać wyłącznie z ustaw.”. Używanie w Statucie innych sformułowań, rozszerzających zapisy ustawy, jest niedopuszczalne.

Niedopuszczalne jest również wprowadzenie zapisu § 8 ust. 6 Statutu, na mocy którego za sporządzenie kserokopii dokumentów zainteresowany uiszcza opłatę, której wysokość określi Zarząd Powiatu. Kwestia ewentualnej odpłatności jest regulowana w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330). Przetworzenie lub przekształcenie żądanej informacji publicznej może wiązać się z dodatkowymi kosztami. Przepis art. 15 ust. 1 ustawy pozwala w takim wypadku na pobranie od wnioskodawcy opłaty w wysokości odpowiadającej tym kosztom. Z art. 15 ust. 1 ustawy nie wynika zobowiązanie do ustalenia opłaty, a jedynie możliwość jej wymierzenia. Obciążenie opłatą ma w tej sytuacji charakter uznaniowy. Realizacja uprawnienia przewidzianego w art. 15 ust. 1 może nastąpić w konkretnych indywidualnych sprawach. Przepis ten nie zawiera żadnego sformułowania, które można byłoby rozumieć jako upoważnienie podmiotów zobowiązanych do tworzenia i stosowania taryfy opłat za udostępnienie informacji. Dlatego też komentowany przepis nie może być traktowany jako ustawowe upoważnienie dla rady powiatu lub też rady gminy do podjęcia uchwały w przedmiocie opłat za udostępnienie informacji publicznej. Wysokość opłaty ma każdorazowo odpowiadać rzeczywistym poniesionym przez organ kosztom udostępnienia informacji.

Nie znajduje uzasadnienia wprowadzenie do Statutu zapisów § 13 ust. 3 i 4 (w części), a także § 14 i § 62 ust. 1. Wszystkie ze wskazanych zapisów Statutu stanowią o przyznaniu Przewodniczącemu Rady Powiatu w Szydłowcu uprawnień w sposób szerszy, aniżeli wynika to z ustawy. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Jak wynika z utrwalonego w sprawie orzecznictwa sądów administracyjnych, przyznanie przewodniczącemu rady kompetencji szerszych aniżeli ustawowe przekracza upoważnienie wynikające z ustawy i jako takie musi zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 lipca 2012 r., w sprawie III SA/Lu 203/12, stwierdzono, co następuje:

„Przewodniczący rady powiatu jest jedynie organem wewnętrznym rady powiatu. Poprzez organizowanie prac rady powiatu, o którym mowa w art. 14 ust. 3 u.s.p., należy rozumieć szereg czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takich jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu i terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów.”

Podobnie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 3 lutego 2009 r., w sprawie II SA/OI 983/08, Sąd wskazał:

„ Rada powiatu nie ma kompetencji do szerszego, niż wynikający z u.s.p., określenia uprawnień przewodniczącego rady. Skoro z woli ustawodawcy zadania tego podmiotu ograniczają się wyłącznie do czynności związanych z organizowaniem pracy rady oraz prowadzeniem obrad, przyznanie radzie powiatu uprawnień do udzielania pełnomocnictwa innym (niż wiceprzewodniczący) osobom w bliżej nieokreślonych sprawach, wykracza poza jego kompetencje przewidziane w art. 14 ust. 3 u.s.p.

Do udzielenia pełnomocnictwa do reprezentowania interesów rady powiatu przed sądem administracyjnym nie jest konieczne zamieszczenie w statucie powiatu przepisu upoważniającego radę do dokonania tej czynności prawnej. Przewodniczący rady może

reprezentować radę na zewnątrz, np. przed sądem administracyjnym w sytuacji gdy rada jest organem, którego działanie lub bezczynność jest przedmiotem skargi do sądu. Nie ma też przeszkód prawnych aby rada ustanowiła inny podmiot do reprezentacji swoich interesów przed sądem.”.

Tymczasem, wbrew stanowisku wyrażonemu w powyższych orzeczeniach, przywołane wyżej zapisy statutu upoważniają Przewodniczącego Rady Powiatu Szydłowieckiego między innymi do: przekazywania wpływających spraw do załatwienia, bez uprzedniego w tym zakresie stanowiska Rady Powiatu, komisjom i innym zespołom, stosownie do ich kompetencji, celem zaopiniowania lub opracowania, przekazywania w tym samym trybie spraw Zarządowi lub Staroście - § 13 ust. 3 pkt. 6, 7, 8 i 10, ustalania zasad reprezentowania Rady na zewnątrz - § 14 ust.1, 2, 3, 4, delegowania radnych do reprezentowania Rady na zewnątrz oraz przyznawanie im zwrotu kosztów podróży służbowej w oparciu o delegację - § 62 ust. 1. Wszystkie kompetencje przyznane w § 13 ust. 3 Statutu modyfikują ustawę i nie mieszczą się w zakresie uprawnień przyznanych przewodniczącemu w art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym, jak wskazano wyżej, do kompetencji przewodniczącego rady należy wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

W § 19 ust. 1 natomiast ograniczono uprawnienie przewodniczącego, nakazując ustalenie listy gości zaproszonych na sesję w porozumieniu ze starostą, co nie znajduje podstawy prawnej. Ponadto w ust. 2 ww. paragrafu sformułowano nakaz uczestnictwa w sesji skarbnika i sekretarza powiatu. Podczas gdy art. 37 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym kreuje uprawnienie, a nie obowiązek uczestniczenia w sesji dla skarbnika i sekretarza

Nie można uznać również za zgodny z obowiązującym prawem zapisu § 18 ust. 4 Statutu, w myśl którego w odniesieniu do sprostowania oczywistych omyłek w uchwale nie stosuje się zapisu § 18 ust. 3 Statutu, który z kolei stanowi, że uchylenie lub zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko na drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji.

Żaden zapis ustawowy nie upoważnia rady powiatu do prostowania oczywistych omyłek w uchwale w innym trybie, aniżeli podjęcia stosownej w tym zakresie uchwały. W związku z tym zapis § 18 ust. 3 Statutu został podjęty bez podstawy prawnej.

Nie można również uznać za zgodne z prawem zapisów § 44 ust. 2, 3, 4, oraz § 45, odnoszących się do komisji rewizyjnej Rady Powiatu. Zgodnie z przywołanymi zapisami Statutu komisja rewizyjna sporządza na podstawie protokołu kontroli wystąpienie pokontrolne zawierające wnioski i zalecenia, które kieruje do kierownika kontrolowanej jednostki do realizacji, których wzywa w określonym terminie. Kierownik kontrolowanej jednostki został natomiast zobowiązany do poinformowania komisji o sposobie realizacji tych wniosków, może również, w terminie 7 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego odwołać się do Rady Powiatu.

Wskazane zapisy określają w sposób niedozwolony pozycję komisji rewizyjnej, nadając jej samodzielne uprawnienia. Tymczasem, stosownie do zapisu art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, organem kontrolnym w gminie jest rada powiatu. W celu wykonywania swoich kompetencji kontrolnych, rada powiatu powołuje komisję rewizyjną. Zgodnie bowiem z zapisem art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, w tym celu powołuje komisję rewizyjną. W związku z tym komisja rewizyjna nie jest organem kontrolnym powiatu, a jedynie aparatem pomocniczym rady, za którego pomocą rada

powiatu wykonuje swoją funkcję kontrolną. Oznacza to, że komisja rewizyjna, dokonując czynności kontrolnych, nie działa samodzielnie, może bowiem wykonywać te czynności wyłącznie w zakresie i trybie ustalonym przez radę i przedstawia radzie wyniki kontroli wraz ze stosownymi wnioskami. Dlatego też po przeprowadzonej kontroli w jednostkach podległych, komisja rewizyjna powinna zgłosić swoje wnioski i zastrzeżenia radzie powiatu. Ta z kolei składa odpowiednie wnioski zarządowi. Zarząd powiatu, zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym jest organem wykonawczym powiatu.

Jak stwierdził Wojewoda Łódzki w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 października 2009 r. w sprawie PNK.I.0911/383/09: „Komisja rewizyjna jest organem wewnętrznym rady powiatu i jej ustalenia nie mają charakteru wiążącego.”.

Z kolei zapis § 45 Statutu stanowiący, że członkowie komisji rewizyjnej mają przestrzegać przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz innych przepisów, obowiązujących w kontrolowanej jednostce, nie ma charakteru ustrojowego, a jako taki nie powinien znaleźć się w statucie powiatu, który zgodnie z art. 2 ust. 4 ustawy stanowi o ustroju powiatu.

Nie jest również prawidłowy zapis § 47 ust. 4 Statutu, w myśl którego do zadań komisji stałych należy między innymi opiniowanie i rozpatrywanie spraw przekazanych komisji przez radę, zarząd lub inne komisje. Komisje stałe, podobnie jak komisja rewizyjna, są organami pomocniczymi rady. Skoro tak, do komisje badają jedynie sprawy przekazane im przez radę. Nie dotyczy to spraw przekazywanych przez zarząd i inne komisje.

W § 57 ust. 1 stwierdzono, że rada powiatu rozpatruje petycje składane przez obywateli. Zapis taki pozostaje w sprzeczności z art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r., poz. 870), przewidującym szerszy krąg uprawnionych do wniesienia petycji. Analogicznie w § 8 ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 5 w zakresie użytych w różnych liczbach i przypadkach wyrazu „obywatel”, żaden przepis prawa nie zawęża wskazanych tam uprawnień jedynie do obywateli.

W § 58 pkt 9 i 10 statut wyłącza członka z prac Komisji Skarg, Wniosków i Petycji jeśli przedmiot prac komisji może dotyczyć praw i obowiązków jego albo małżonka, krewnych lub powinowatych do drugiego stopnia, a o wyłączeniu członka ma decydować sama Komisja. Podczas gdy przepis ustawowy obliguje do wyłączeni ale jedynie od głosowania i nie pozostawia Komisji w tym zakresie prawa do decydowania o tym fakcie.

W § 63 ust. Statut stwierdza, że mandat radnego może stwierdzić legitymacja radnego. Podczas gdy takim dokumentem jest jedynie zaświadczenie o wyborze.

W § 64 ust. 2 statut ustala zakazy łączenia członkostwa w zarządzie powiatu, podczas gdy jest to materia ustawowa.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że uchwała Rady Powiatu w Szydłowcu, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nie jest zgodna z obowiązującym prawem, co czyni stwierdzenie nieważności zapisów Statutu, wskazanych wyżej, zasadnym.

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, w zakresie objętym stwierdzeniem, z dniem jego doręczenia.