



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 10 czerwca 2022 r.

Poz. 2761

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.261.2022 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 5 czerwca 2022 r.

Działając na podstawie art.79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528 ze zm.) stwierdzam nieważność **§ 23 w zakresie sformułowania zawartego w zdaniu pierwszy o treści: „na wniosek radnego, klubu radnych, Komisji, Zarządu Powiatu”, § 34 oraz § 49 ust. 2 załącznika do uchwały** Nr XXIX/226/2022 Rady Powiatu w Olecku z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Oleckiego.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Olecku, działając na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Oleckiego, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2022 r.

Zdaniem organu nadzoru, przedmiotowa uchwała w zakresie wskazanym w sentencji przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym do wyłącznej właściwości Rady Powiatu należy stanowienia aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu. Zgodnie z powołanym upoważnieniem ustawowym, rada powiatu uchwała statut powiatu określający 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).

Upoważnienie przyznane radzie gminy do stanowienia statutu powiatu ma szeroki zakres, jednak nie oznacza dowolności. Stosowanie do treści art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), dalej zwaną "Konstytucją RP", organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Art. 94 Konstytucji RP reguluje, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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, należy stwierdzić, iż rada wprowadziła do przedmiotowego statutu wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji, wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające.

W § 23 zdanie pierwsze załącznika do uchwały, Rada Powiatu uchwaliła, iż głosowanie tajne można przeprowadzić na wniosek radnego, klubu radnych, Komisji, Zarządu Powiatu. Umożliwienie w treści statutu

powiatu przeprowadzenia głosowania tajnego przez radę powiatu na wniosek określonych podmiotów stanowi rażąco naruszenie art. 13 ust.1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym uchwały rady i zarządu powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (zarządu), w głosowaniu jawnym, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej. Powołany art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wprost reguluje, iż zasadą jest głosowanie jawne, natomiast przeprowadzenie głosowania tajnego uzasadnione jest tylko w przypadkach wskazanych w ustawie. Niedopuszczalne jest zatem wskazywanie w statucie powiatu, kiedy możliwe jest przeprowadzenie głosowania tajnego przez radę powiatu czy zarząd, gdyż kwestie te regulują przepisy rangi ustawowej. Skoro akt woli, wyrażony oddaniem głosu podczas głosowania, ma formę uchwały, to musi ona być podjęta w trybie i na zasadach określonych w wymienionym art. 13 ustawy o samorządzie powiatowym, chyba że przepis szczególny rangi ustawowej pozwala na inny sposób głosowania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 września 2017 r. sygn. akt: II SA/Ol 563/17).

Następnie w § 34 załącznika do uchwały, Rada Powiatu uchwaliła, iż zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określają odrębne przepisy. W ramach przyznanego upoważnienia ustawowego Rada Powiatu nie ma kompetencji do stosowania odesłań do bliżej nie określonych przepisów prawa dotyczących ogłaszania aktów prawa miejscowego. Według utrwalonego poglądu artykułowanego w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, przepis wynikający z aktu uchwalonego przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego na podstawie upoważnienia ustawowego nie może rozstrzygać o obowiązkach wynikających z innych ustaw, których obowiązywanie jest niezależne od woli rady gminy. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Miejską kwestionowanej regulacji narusza zawartą w art. 87 Konstytucji zasadę hierarchii aktów prawnych, ponieważ rozstrzyga o stosowaniu norm prawnych, wobec których akt prawa miejscowego jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu.

Ponadto, w § 49 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada Powiatu uchwaliła, iż przedmiotem działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji jest:

1) opiniowanie projektów uchwał Rady w sprawach skarg obywateli na działania Zarządu i powiatowych jednostek organizacyjnych, składanych w trybie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, z wyjątkiem skarg w sprawach należących do zadań zaleconych z zakresu administracji rządowej,

2) opiniowanie projektów uchwał Rady w sprawach wniosków obywateli, składanych w trybie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego,

3) opiniowanie projektów uchwał Rady w sprawach petycji, składanych w trybie ustawy o petycjach.

Zgodnie z art. 16 a ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym, 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. 1). Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut powiatu.(ust. 3). Z powołanego przepisu ustawy wynika, iż zadania komisji skarg wniosków i petycji zostały wyczerpująco uregulowane w ustawie o samorządzie powiatowym. W treści statutu powiatu rada uprawniona jest do określenia zasad i trybu działania komisji skarg wniosków i petycji. Przez zasady działania należy rozumieć reguły dotyczące organizacyjno-prawnych podstaw funkcjonowania komisji jako organu kolegialnego, a zatem podstawowe unormowania dotyczące jego organizacji, zwoływania, prowadzenia i przebiegu posiedzeń, wewnętrznego podziału zadań między członków tego gremium i jego relacji z innymi podmiotami w strukturze jednostki samorządu terytorialnego. Z kolei tryb działania komisji obejmuje postępowanie dotyczące realizacji powierzonych jej zadań, czyli ciąg czynności, który składa się na wstępne rozpatrzenie skargi, wniosku lub petycji oraz przygotowanie projektu rozstrzygnięcia w tym zakresie dla rady. Tym samym bez podstawy prawnej Rada Powiatu zawarła w przedmiotowym Statucie Rady Powiatu Oleckiego przepisy określające zadania Komisji Skarg Wniosków i Petycji. Zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 16a ust.3 ustawy o samorządzie powiatowym upoważniana była do określenia wyłącznie zasad i trybu działania komisji skarg, wniosków i petycji.

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki