



19.03.2011

WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-S.HL.4131.5.2011

RADA POWIATU GARWOLIŃSKIEGO

Wpłynęło dnia 01.03.2011r.

Nr Wondei

Warszawa, dnia 29 marca 2011 r.

OA
31.03.11
**Rada Powiatu
Garwolińskiego**
ul. Staszica 15
08-400 Garwolin
Komisja Skrutkowa
Zarząd Powiatu
Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 Nr 223, poz. 1458 z 2009 r. Nr 92, poz. 753 i Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675)

stwierdzam nieważność

Uchwały Nr V/29/11 Rady Powiatu Garwolińskiego z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego w części dotyczącej § 1 pkt 4, § 3, § 4, § 8 ust. 3, § 11 ust. 1 i ust. 3, § 14 ust. 1 pkt 3, ust. 3 i ust. 4, § 16 ust. 2, § 18 ust. 1 i ust. 2, § 19, § 40 ust. 2, ust. 4 i ust. 7, § 43 pkt 1 lit. a) i lit. c), § 44 ust. 1, § 48 ust. 1, § 49, § 50 ust. 2, § 61, § 62, § 65, § 67 ust. 2, § 69, § 70 ust. 1 i ust. 2, rozdział 10, § 75 ust. 2 i ust. 3, § 77 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 oraz § 78.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 lutego 2011 r. Rada Powiatu Garwolińskiego podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Garwolińskiego

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 3 marca 2011 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano przepis art. 2 ust. 4, art. 12 pkt 1, art. 19, art. 32 ust. 4, art. 40 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 1 i art. 43 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z późn. zm.) zwaną dalej „usp”. Przepisy te stanowią o sprawach, które winny być przedmiotem regulacji statutu i o charakterze prawnym statutu.

W ocenie organu nadzoru, niżej wskazane przepisy przedmiotowej uchwały istotnie naruszają prawo:

1) § 1 pkt 4 – ustalenie, że Statut określa między innymi także „zasady dostępu obywateli do dokumentów”, nie tylko stanowi modyfikację art. 8a ust. 3 usp ale bezprawnie wyłącza osoby prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej spośród podmiotów uprawnionych do dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych,

2) § 3 – stwierdzenie, że powiat garwoliński stanowi lokalną wspólnotę samorządową tworzoną przez mieszkańców, określenie granic powiatu, jego obszaru stanowi nie tylko modyfikację art. 1 ust. 1 usp ale jest również regulacją w sprawie nie leżącej w kompetencji Rady lecz Rady Ministrów. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 usp to Rada Ministrów ustala granice powiatów.

3) § 4 – ustalenie siedziby władz powiatu, stanowi regulację w sprawie nie leżącej w kompetencji Rady lecz Rady Ministrów i uregulowaną w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów (Dz.U. Nr 103, poz. 652) – cz. VII poz. 3.

4) § 8 ust. 3 – ustalenie, że Rada działa poprzez komisje i zarząd jest regulacją oczywiście bezprawną. Działanie „poprzez” oznacza tyle co działanie „przez”. Przez organy działa osoba prawna (art. 38 K.C.). Rada jako organ powiatu nie może działać poprzez komisje czy zarząd. Żadna komisja nie ma bowiem kompetencji do rozstrzygania w sprawach należących do właściwości Rady czy powiatu. Zarząd natomiast jest organem wykonawczym o kompetencjach całkowicie odrębnych od kompetencji Rady. Poprzez czy przez Radę i Zarząd działa powiat jako osoba prawna.

5) § 11 ust. 1 – jest modyfikacją art. 14 ust. 3 usp, który stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady a nadto w pkt 11 tego ustępu przyznano przewodniczącemu bez podstawy prawnej i wbrew prawu kompetencję do reprezentowania rady powiatu na zewnątrz.

6) § 11 ust. 3 – dokonuje modyfikacji art. 14 ust. 5 usp, który stanowi, że w przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego rada podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia tej rezygnacji zwykłą większością głosów, nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji.

7) § 14 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 – przepisy art. 15 usp nakazują przewodniczącemu zwołać sesję rady co najmniej raz w kwartale (sesje zwyczajne) i na wniosek zarządu lub co najmniej 1/4 ustawowego składu rady (sesje nadzwyczajne). Ustalenie w przepisach § 14 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 Statutu poza sesjami zwyczajnymi i nadzwyczajnymi sesji uroczystych zwoływanych przez przewodniczącego z okazji ważnych wydarzeń i uroczystości stanowi naruszenie prawa (zasad

poprawnej legislacji). Rada bowiem, zobowiązując (przewodniczący zwołuje) przewodniczącego do zwołania sesji uroczystej określa okazję, czyli przesłankę powód, jako ważne wydarzenia i uroczystości. Określenia te są nieostre. Rada nie określiła nawet czy chodzi o wydarzenia i uroczystości państwowe, wojewódzkie czy powiatowe, świeckie czy religijne. Przepis zawierający nakaz zwołania sesji powinien maksymalnie precyzyjnie określać powody – przesłanki zwołania sesji. Dodatkowo należy zauważyć, że zwołanie sesji uroczystej nie różni się niczym od zwołania sesji zwyczajnej. Z uwagi na ścisły związek przepisu ust. 1 pkt 3 z przepisem ust. 4 należało dokonać łącznej oceny tych przepisów.

8) § 14 ust. 3 – przepis ten stanowi modyfikację art. 15 ust. 7 usp polegającą na podziale jednego zdania w ustawie na trzy zdania w uchwale.

9) § 16 ust. 2 – przepis ten jest powtórzeniem przepisu ust. 1. Jedyna różnica polega na użyciu innych wyrazów dla określenia tych samych pojęć.

10) § 18 ust. 1 – poprzez ustalenie, że tylko sesje rady są jawne przepis ten stanowi modyfikację i ograniczenie przepisu art. 8a usp, który stanowi, że działalność organów powiatu jest jawna.

11) § 18 ust. 2 – żaden przepis ustawy nie nakazuje podawać do publicznej wiadomości informacji o terminie, miejscu i przedmiocie sesji rady. Wprowadzając taki obowiązek rada ustaliła, że informacja o tym ma być zamieszczona poza stroną internetową starostwa także w sposób zwyczajowo przyjęty. Rodzi się zatem pytanie w jaki? Taka regulacja narusza zasady poprawnej legislacji. O zwyczajowym sposobie ogłaszania może mówić ustawodawca, różne bowiem regiony kraju mają swoje sposoby. Nie powinna w taki sposób formułować ogłaszania rada powiatu jako organ samorządu. Przepisy Statutu są prawem miejscowym a ich naruszenie może rodzić skutki w postaci nieważności określonych działań podjętych z ich naruszeniem i dlatego winny być one maksymalnie precyzyjne.

12) § 19 – ustalając, że jawność obrad rady można wyłączyć na mocy przepisów szczególnych, rada nie tylko dokonała modyfikacji art. 8a usp, który mówi o jawnej działalności organów powiatu i o jej ograniczeniu wyłącznie ustawą.

13) § 40 ust. 2 – ustalając, że skargi rozpatrywane przez radę polegają rejestracji we właściwym rejestrze, rada dokonała modyfikacji przepisu art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), który stanowi, że skargi i wnioski (...) rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

14) § 40 ust. 4 – ustalając, że komisja rozpatruje skargę rada naruszyła przepis art. 229 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r.

Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), który wskazuje wyłącznie radę jako organ właściwy do rozpatrzenia skargi na określone w nim podmioty.

15) § 40 ust. 7 – ustalając, że odpowiedzią na skargę jest treść podjętej uchwały, rada zmodyfikowała przepis art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.), z którego wynika, że o sposobie załatwienia skargi informuje zawiadomienie a nie odpowiedź.

16) § 43 pkt 1 lit. a) i lit. c) – określając zadanie Komisji Rewizyjnej rada dokonała modyfikacji art. 16 ust. 1 usp, w który dokładnie określono zadania komisji rewizyjnej.

17) § 44 ust. 1 – ustalając, że rada powołując komisję stałą lub doraźną określa jej nazwę, rada zmodyfikowała przepis art. 17 ust. 1 usp stanowiący, że rada powiatu może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy.

18) § 48 ust. 1 - ustalając, że rada może powołać komisje doraźne, rada zmodyfikowała przepis art. 17 ust. 1 usp stanowiący, że rada powiatu może powoływać ze swojego grona stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot ich działania oraz skład osobowy.

19) § 49 – stanowiąc, że komisja Rewizyjna wykonuje zadania wynikające z ustawy o samorządzie powiatowym oraz inne zadania w zakresie kontroli zleczonych przez radę powiatu, rada dokonała modyfikacji art. 16 usp, w który dokładnie określono zadania komisji rewizyjnej.

20) § 50 ust. 2 – określając zasadę tworzenia składu osobowego komisji rewizyjnej, rada dokonała modyfikacji art. 16 ust. 2 usp, w którym dokładnie określono ten mechanizm.

21) § 61 – ustalając zadania, które w szczególności należą do zadań starosty, rada dokonała modyfikacji art. 34 ust. 1 usp, w którym określono kompetencje starosty.

22) § 62 – określając w Statucie zadania wicestarosty rada naruszyła przepis art. 35 ust. 1 usp, z którego wynika, że organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu. Poza wykazaniem naruszeniem przepisu art. 35 ust. 1 usp regulacja ust. 2 jest modyfikacją art. 38 ust. 2 usp dającego staroście prawo do upoważnienia między innymi wicestarosty do wydawania w jego imieniu decyzji, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej. Wydawanie decyzji jest częścią zadania starosty jako kierownika starostwa powiatowego.

23) § 65 – wskazując osoby uprawnione do zwoływania zarządu oraz określając rolę skarbnika i sekretarza w posiedzeniach zarządu rada dokonała modyfikacji art. 34 ust. 1 usp, który stanowi, że starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego oraz art. 37

ust. 2 usp, stanowiącego, że sekretarz i skarbnik uczestniczą w pracach zarządu powiatu oraz mogą uczestniczyć w obradach rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym.

24) § 67 ust. 2 – określając, że zarząd rozstrzyga o sposobie wykonania uchwała rady powiatu, rada dokonała modyfikacji art. 32 ust. 2 pkt 2 usp, który stanowi, że do zadań zarządu powiatu należy w szczególności wykonywanie uchwał rady.

25) § 69 – regulacja ta stanowi nie tylko powtórzenie regulacji zawartej w § 65 Statutu ale także modyfikację art. 37 ust. 2 usp. Pozostałe uwagi jak w punkcie 23.

26) § 70 ust. 1 – ustalenie, że jednostki organizacyjne powiatu tworzy się w celu wykonywania zadań powiatu, jest modyfikacją art. 6 ust. 1 usp stanowiącego, że w celu wykonywania zadań powiat może tworzyć jednostki organizacyjne.

27 § 70 ust. 2 – stwierdzenie, że organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają statuty nadane przez radę i regulaminy organizacyjne zatwierdzone przez zarząd powiatu, stanowi modyfikację art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) stanowiącego, że jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności oraz art. 36 ust. 1 usp stanowiącego, że organizację i zasady funkcjonowania jednostek organizacyjnych powiatu określają regulaminy organizacyjne uchwalone przez zarząd powiatu.

28) rozdział 10 (§ 72, 73, 74) – Przede wszystkim należy wskazać, że regulacje w zakresie gospodarki finansowej powiatu nie tylko nie mogą być przedmiotem regulacji w statucie ale także nie leżą w kompetencji rady. Materia ta regulowana jest przepisami rangi ustawowej - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), rozdział VI ustawy o samorządzie powiatowym. Ustalenie kompetencji rady do określenia szczegółowego trybu prac nad projektem uchwały budżetowej (§ 72) stanowią modyfikację art. 237 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) stanowiącego, że uchwała w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej to wyłączna kompetencja organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego oraz art. 53 usp stanowiącego, że rada powiatu, określa tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Określenie skarbnika jako głównego księgowego budżetu powiatu (§ 73) to modyfikacja art. 12 pkt 3 usp, stanowiącego, że do wyłącznej właściwości rady powiatu należy powoływanie i odwoływanie, na wniosek starosty, skarbnika powiatu, będącego głównym księgowym budżetu powiatu. Natomiast z ustalenia, że kompetencje skarbnika jako głównego księgowego określają odrębne przepisy, to nic nie znacząca, oczywiście zbędna i bezpodstawna regulacja. Wskazanie osób odpowiedzialnych za gospodarowanie mieniem powiatu (§ 74), to modyfikacja art. 32 ust.2 pkt 3 usp

stanowiącego, że do zadań zarządu powiatu należy w szczególności gospodarowanie mieniem powiatu i art. 50 usp stanowiącego, że zarząd i ochrona mienia powiatu powinny być wykonywane ze szczególną starannością.

29) § 75 ust. 2 – dopuszczenie możliwości ograniczenia jawności działalności organów powiatu mocą ustawy jest modyfikacją art. 8a ust. 1 usp, stanowiącym, że działalność organów powiatu jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

30) § 75 ust. 3 – określenie zakresu jawności działania organów powiatu, stanowi modyfikację art. 8a ust. 2 usp, w którym ustalono, 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. Nadto regulacja ta nie ma podstawy prawnej. Rada w statucie może tylko określić zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 8a ust. 3 usp).

31) § 77 ust. 2 – stwierdzenie, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny z zastrzeżeniem ust.3, jest całkowicie zbędnym powtórzeniem art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) stanowiący, że dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny z zastrzeżeniem art. 15.

32) § 77 ust. 3 – określenie warunków pobierania opłaty za udostępnienie informacji publicznej jest modyfikacją art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198, z późn. zm.) stanowiącym, że jeżeli w wyniku udostępnienia informacji publicznej na wniosek, innej niż udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej, podmiot obowiązany do udostępnienia ma ponieść dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot ten może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom.

33) § 77 ust. 4 – wskazanie rady jako uprawnionej do ustalenia opłaty za udostępnienie informacji publicznej na wniosek i nakazanie ogłoszenia tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego jest regulacją bez podstawy prawnej (zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 08.04.2010 r. sygn. II SA/Lu 44/10 - LEX nr 575028). Nadto w art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2010 r, Nr 17, poz. 95) ustawodawca określił akty prawne, które podlegają ogłoszeniu w dzienniku urzędowym. Rada nie ma kompetencji do poszerzania tego katalogu.

Z utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że „Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz

także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.” (zob. wyrok NSA we Wrocławiu z 25 marca 2003 r. sygn. II SA/Wr 2572/02 - Dz. Urz. Woj. Opols 2003/78/1520, WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 07 grudnia 2006 r. sygn. II SA/Go 471/06 - Dz. Urz. Woj. Lubus 2007/3/55).

Zdaniem organu nadzoru wykazane wyżej naruszenia prawa są istotnymi naruszeniami prawa. Z uwagi na to, że pozostała część uchwały może być stosowana nie było potrzeby orzekania o nieważności całego aktu.

Dodatkowo należy wskazać na nieistotne naruszenia prawa, zawarte w przepisach § 43 pkt 2 lit. c oraz pkt 3 i następne regulacje. W przepisach tych rada określiła zadania poszczególnych komisji w taki sposób, jak określone są zadania powiatu (np. zadaniem komisji jest promocja i ochrona zdrowia, zadaniem komisji jest transport i drogi publiczne). Komisje, jako podmioty niebędące organami powiatu, nie mogą podejmować żadnych wiążących uchwał w sprawach należących do właściwości rady. Zadaniem komisji nie może być promocja i ochrona zdrowia. Komisja może tylko przedstawiać swoje stanowisko w tych sprawach, zarówno z własnej inicjatywy, jak i oceniać przedstawione jej projekty uchwał czy informacje o działaniach i zamierzeniach. Podobnego nieistotnego naruszenie dokonano w § 66 ust. 1, stanowiąc, że zarząd rozstrzyga sprawy w formie pełnomocnictw lub innych dokumentów zawierających opinie i stanowiska. Zarząd nie rozstrzyga spraw w formie pełnomocnictw ale udziela tych pełnomocnictw w formie uchwały. Także inne dokumenty zawierające opinie i stanowiska podejmowane są w formie uchwał. Nieistotne naruszenie prawa, to także regulacja zawarta w § 78 stanowiąca o tym, że zmiany statutu dokonuje rada w trybie właściwym dla jego uchwalenia. Oczywiście jest, że skoro statut uchwała rada w określonym trybie, to tym samym tylko rada może dokonać w nim zmian w tym samym trybie.

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 z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski