



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 29 października 2018 r.

Poz. 6799

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.524.2018 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 25 października 2018 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 995 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 394/XXV/2018 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 12 września 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 240/XVI/2017 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Lublinieckiego, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w:

- 1) § 1 pkt 4 uchwały w zakresie wyrazów *oraz* w *Wydziale Obsługi Rady i Zarządu, Polityki Społecznej i Zdrowia* - jako sprzecznej z art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, dalej jako „ustawa”,
- 2) § 1 pkt 5 uchwały - jako sprzecznej z art. 16a ust. 1 i ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

W dniu 12 września 2018 r. Rada Powiatu w Lublińcu przyjęła uchwałę Nr 394/XXV/2018 w sprawie zmiany Uchwały Nr 240/XVI/2017 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Lublinieckiego. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 2 ust. 4 oraz art. 12 pkt 1 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 września 2018 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przepisem art. 16a ust. 1 – ust. 3 ustawy, 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. W skład komisji skarg, wniosków i petycji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 14 ust. 1, oraz będących członkami zarządu. Zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji określa statut powiatu. Wskazany wyżej przepis został dodany do ustawy przez art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz. U. z 2018 r., poz. 130). Na mocy art. 15 tej nowelizacji przepis w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której niniejsza ustawa weszła w życie.

Zdaniem organu nadzoru, § 1 pkt 5 uchwały jest sprzeczny z art. 16a ust. 3 ustawy w związku z art. 2 Konstytucji RP.

Treścią wymienionego powyżej przepisu uchwały dodano do Statutu Powiatu Lublinieckiego § 35a regulujący zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji. W jego ust. 4, ust. 5 i ust. 6 Rada Powiatu w Lublińcu wskazała: *Jeżeli Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, o której mowa w punkcie 2 ust. 1, przewodniczący komisji niezwłocznie przekazuje ją Przewodniczącemu Rady Powiatu z wnioskiem o przesłanie właściwemu organowi i powiadomienie skarżącego; Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, prowadząc postępowanie wyjaśniające w sprawie skargi, o której mowa w punkcie 2 ust. 1, występuje odpowiednio do Starosty albo do właściwego kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej z wnioskiem o zajęcie stanowiska, w terminie 14 dni oraz Komisja Skarg, Wniosków i Petycji, po uzyskaniu stanowiska, o którym mowa w ust. 2 oraz po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, zajmuje stanowisko w sprawie oraz przekazuje je Przewodniczącemu Rady Powiatu. Przywołane powyżej przepisy w swojej treści odsyłają odpowiednio do skargi, o której mowa w punkcie 2 ust. 1 oraz do stanowiska, o którym mowa w ust. 2. Jednakże ust. 1 § 35a nie jest podzielony na punkty, a ust. 2 dotyczy składu Komisji Skarg, Wniosków i Petycji.*

W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie treścią art. 2 Konstytucji RP, Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. OTK-A 2002/3/33) podniósł, iż przepisy prawne *muszą być sformułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.* Z kolei w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r. (sygn. akt III SA/Wr 568/11, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) podkreślono, że: *Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. (...).*

Nadto, odnosząc się do powołanego już wyżej ust. 4 dodanego § 35a do Statutu Powiatu Lublinieckiego, organ nadzoru wskazuje, iż jest on sprzeczny z art. 16a ust. 1 ustawy. Wyłącznie Rada Powiatu jest uprawniona do stwierdzenia, czy jest niewłaściwa w sprawie skargi oraz do powiadomienia skarżącego o przesłaniu skargi właściwemu organowi. Rada Powiatu nie posiada kompetencji do przekazania ww. uprawnienia Przewodniczącemu Rady Powiatu. Również ust. 6 dodanego § 35a do Statutu Powiatu Lublinieckiego jest sprzeczny z art. 16a ust. 1 ustawy. Stanowisko Komisji Skarg, Wniosków i Petycji powinno zostać przekazane Radzie Powiatu, jako organowi właściwemu do rozpatrzenia sprawy, a nie Przewodniczącemu Rady Powiatu, gdyż nie posiada on takich kompetencji.

Wskazane wyżej stanowisko organu nadzoru dotyczące dodanego § 35a ust. 4 i 6 Statutu Powiatu Lublinieckiego należy także zastosować do § 35a ust. 3 pkt 2 ww. Statutu. W treści ww. przepisu wskazano, że *Do zadań Komisji Skarg, Wniosków i Petycji należy: 2) rozpatrzenie składanych przez obywateli: a) wniosków, b) petycji.* W ocenie organu nadzoru, Komisja Skarg, Wniosków i Petycji nie posiada kompetencji do rozpatrywania wniosków i petycji składanych przez obywateli. Zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy, organem właściwym w tych sprawach jest organ stanowiący powiatu.

Ponadto, abstrahując od przedstawionych powyżej zarzutów, w przekonaniu organu nadzoru Rada Powiatu w Lublińcu przyjmując uchwałę w zakresie dotyczącym określenia zasad i trybu działania Komisji Skarg, Wniosków i Petycji nie wypełniła zakresu spraw przekazanego jej przez ustawodawcę do uregulowania w uchwale. W treści Statutu brak bowiem regulacji dot. zwoływania i przebiegu posiedzeń, wyboru przewodniczącego, sposobu prowadzenia postępowań wyjaśniających, czy też kończenia postępowań w sprawie. Rada ani nie wprowadziła w tym zakresie odrębnych dla tej Komisji regulacji ani też nie odesłała do przepisów Statutu dot. innych komisji stałych Rady.

Również wymaga wskazania, że § 1 pkt 4 uchwały w zakresie wyrazów oraz w *Wydziale Obsługi Rady i Zarządu, Polityki Społecznej i Zdrowia* jest sprzeczny z art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy. Rada Powiatu wskazując Wydział Starostwa Powiatowego wkroczyła bowiem w kompetencje zarządu powiatu, gdyż zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy, wyłącznie do zarządu powiatu należy uchwalanie regulaminu organizacyjnego

starostwa powiatowego. Rada powiatu nie może podejmować czynności, które należą do sfery wykonawczej, gdyż byłoby to naruszeniem konstytucyjnej zasady podziału organów samorządu terytorialnego na wykonawcze i stanowiące (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 20 kwietnia 1999 r., II SA/Wr 364/98; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. akt II SA/Go 394/14; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Reasumując, w ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją, co nastąpiło w niniejszej sprawie (*zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr 394/XXV/2018 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 12 września 2018 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr 240/XVI/2017 Rady Powiatu w Lublińcu z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie przyjęcia Statutu Powiatu Lublinieckiego, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Powiatu w Lublińcu,
2. a/a.