



WOJEWODA LUBUSKI
Władysław Dajczak

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Nr NK-I.4131.136.2016.TDom

z dnia 22 kwietnia 2016 r.

Rada Powiatu Słubickiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U 2015.1445 j.t., ze zm.)

stwierdzam nieważność

następujących uchwał Rady Powiatu Słubickiego z dnia 22 marca 2016 roku:

- w sprawie odwołania Piotra Jacka Łuczyńskiego z funkcji Starosty Słubickiego;
- Nr XXIII/80/16 w sprawie stwierdzenia odwołania Starosty Słubickiego;
- w sprawie wyboru Marcina Artura Jabłońskiego na funkcję Starosty Słubickiego;
- Nr XXIII/81/16 w sprawie stwierdzenia wyboru Starosty Słubickiego;
- w sprawie wyboru Leopolda Owiśka na funkcję Wicestarosty Słubickiego;
- Nr XXIII/82/16 w sprawie stwierdzenia wyboru Wicestarosty Słubickiego;
- w sprawie wyboru Ryszarda Chusteckiego na funkcję członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję społecznie;
- Nr XXIII/83/16 w sprawie stwierdzenia wyboru członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję społecznie;
- w sprawie wyboru Jana Maślakiewicza na funkcję członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję społecznie;
- Nr XXIII/84/16 w sprawie stwierdzenia wyboru członka Zarządu Powiatu Słubickiego;
- w sprawie wyboru Amelii Honoraty Szołtun na funkcję członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję w ramach stosunku pracy;
- Nr XXIII/85/16 w sprawie stwierdzenia wyboru członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję w ramach stosunku pracy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 marca 2016 roku Rada Powiatu Słubickiego podjęła szereg uchwał składających się na procedurę odwołania Starosty oraz powołania nowego Zarządu Powiatu Słubickiego. Uchwały zostały doręczone organowi nadzoru 24 marca 2016 r. Spośród tych uchwał tylko sześć stwierdzających wybór oraz odwołanie starosty przybrało formę odrębnych dokumentów. Pozostałe choć nie mają tej formy, niewątpliwie zostały podjęte. Brak bowiem dokumentów uchwał w sprawie wyboru i odwołania członków zarządu powiatu, wynika ze specyfiki procesu wyboru i odwołania z tych funkcji. W procesie tym są istotne dwa akty, pierwszy z nich realizuje się w głosowaniu tajnym przez oddanie głosów na kandydatów bądź za odwołaniem z funkcji, a drugi w ogłoszeniu wyników przez komisję skrutacyjną. Głosowanie tajne jest aktem podstawowym i decydującym o wyborze bądź odwołaniu. W wyniku tego aktu podjęta zostaje uchwała podstawowa wywołująca skutki prawne i podlegająca nadzorowi wojewody. Z kolei uzewnętrznieniem tej uchwały jest kolejna uchwała tym razem stwierdzająca wybór na funkcję albo odwołanie z funkcji, mająca charakter

deklaratoryjny. Tak więc uchwały podstawowe choć nie mają formy dokumentu, funkcjonują w obrocie prawnym, wywołują skutki prawne i jako takie podlegają nadzorowi wojewody z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Łącznie Rada Powiatu Słubickiego podjęła 12 następujących uchwał: w sprawie odwołania Piotra Jacka Łuczyńskiego z funkcji Starosty Słubickiego; Nr XXIII/80/16 w sprawie stwierdzenia odwołania Starosty Słubickiego; w sprawie wyboru Marcina Artura Jabłońskiego na funkcję Starosty Słubickiego; Nr XXIII/81/16 w sprawie stwierdzenia wyboru Starosty Słubickiego; w sprawie wyboru Leopolda Owsiaaka na funkcję Wicestarosty Słubickiego; Nr XXIII/82/16 w sprawie stwierdzenia wyboru Wicestarosty Słubickiego; w sprawie wyboru Ryszarda Chusteckiego na funkcję członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję społecznie; Nr XXIII/83/16 w sprawie stwierdzenia wyboru członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego funkcję społecznie; w sprawie wyboru Jana Maślakiewicza na funkcję członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję społecznie; Nr XXIII/84/16 w sprawie stwierdzenia wyboru członka Zarządu Powiatu Słubickiego; w sprawie wyboru Amelii Honoraty Szołtun na funkcję członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję w ramach stosunku pracy, Nr XXIII/85/16 w sprawie stwierdzenia wyboru członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję w ramach stosunku pracy.

W ocenie organu nadzoru uchwała Rady Powiatu Słubickiego w sprawie odwołania Piotra Jacka Łuczyńskiego z funkcji Starosty Słubickiego oraz uchwała Nr XXIII/80/16 w sprawie stwierdzenia odwołania Starosty Słubickiego istotnie naruszają art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2015.1445 j.t. ze zm).

Organ nadzoru ustalił, że w dniu 1 grudnia 2015 roku grupa dziewięciu radnych Rady Powiatu Słubickiego złożyła wniosek o odwołanie Starosty Słubickiego. Komisja Rewizyjna negatywnie zaopiniowała wniosek 22 grudnia 2015 roku. Z wyjaśnień Starosty wynika, że w zamiarze rozpoznania wniosku o odwołanie Starosty Przewodniczący Rady Powiatu Słubickiego w trybie nadzwyczajnym zwołał na dzień 5 stycznia 2016 roku sesję Rady Powiatu Słubickiego na której z powodu braku obecności co najmniej połowy ustawowego składu Rady Powiatu Słubickiego, nie odbyło się głosowanie w sprawie odwołania Starosty Słubickiego. Wniosek nie był głosowany również na sesji nadzwyczajnej Rady Powiatu Słubickiego w dniu 14 stycznia 2016 roku, albowiem porządek jej obrad nie przewidywał rozpoznania wniosku o odwołanie Starosty, natomiast Rada Powiatu nie zgodziła się na zmianę porządku obrad poprzez wprowadzenie punktu dotyczącego rozpoznania tego wniosku. Wniosek nie został rozpoznany również na kolejnych sesjach Rady Powiatu Słubickiego w dniach 4 lutego 2016 r. i 23 lutego 2016 r., na tej ostatniej sesji punkt w sprawie rozpoznania wniosku radnych o odwołanie Starosty został przez Radę usunięty z porządku obrad. Pismem z dnia 16 marca 2016 r. grupa sześciu radnych wnioskodawców oświadczyła, że cofa złożony 1 grudnia 2015 r. wniosek o odwołanie Starosty Słubickiego, w ich przekonaniu wniosek oraz opinia Komisji Rewizyjnej straciły na aktualności. Na sesji w dniu 22 marca 2016 r. Rada Powiatu Słubickiego postanowiła o zmianie porządku obrad sesji poprzez rozpoznanie złożonego 1 grudnia 2015 r. wniosku o odwołanie Starosty Słubickiego. W wyniku rozpoznania wniosku Piotr Łuczyński został odwołany z funkcji Starosty Powiatu Słubickiego, na tej samej sesji Rada Powiatu Słubickiego wybrała nowy Zarząd Powiatu Słubickiego.

W przedstawionym stanie faktycznym budzi wątpliwość organu nadzoru czy Rada Powiatu Słubickiego mogła rozpoznać wniosek radnych o odwołanie Starosty w sytuacji jego cofnięcia przez sześciu radnych wnioskodawców, oraz czy wniosek mógł być procedowany pomimo upływu niemal czterech miesięcy od daty jego złożenia, wobec kilkukrotnego wcześniejszego uchylania się Rady Powiatu Słubickiego od jego rozpoznania.

Omówienie powyższych wątpliwości rozpocząć należy od przytoczenia przepisów ustawy regulujących poruszoną kwestię. Stosownie do treści art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – dalej u.s.p., rada powiatu może odwołać starostę z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady. Wniosek, o którym mowa w ust. 1, wymaga formy pisemnej i uzasadnienia przyczyny odwołania oraz podlega zaopiniowaniu przez komisję rewizyjną (art. 31 ust. 2 u.s.p.). Odwołanie starosty następuje większością co najmniej 3/5 głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym (art. 31 ust. 3 u.s.p.). Głosowanie w sprawie odwołania rada powiatu przeprowadza po zapoznaniu się z opinią komisji rewizyjnej na następnej sesji po tej, na której zgłoszono wniosek o odwołanie, nie wcześniej jednak niż po upływie 1 miesiąca od dnia zgłoszenia wniosku. Jeżeli wniosek o odwołanie starosty nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania (art. 31 ust. 3 u.s.p.).

Analiza przywołanych przepisów ustawy wskazuje, że wniosek o odwołanie starosty stanowi niezbędny warunek zainicjowania procedury odwołania przewodniczącego zarządu powiatu. Ze zgłoszeniem tego wniosku ustawodawca wiąże obowiązek rady powiatu do jego rozpoznania. Procedurę rozpoznania wniosku kończy głosowanie rady powiatu nad wnioskiem, i to dopiero z tym głosowaniem ustawodawca wiąże skutek niemożność zgłoszenia następnego wniosku w przedmiocie odwołania starosty przez kolejnych 6 miesięcy. W art. 31 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym prawodawca wyraźnie zastrzegł, że głosowanie nad wnioskiem o odwołanie starosty powinno się odbyć na następnej sesji po tej, na której zgłoszono wniosek o odwołanie nie wcześniej jednak niż po upływie 1 miesiąca. W ocenie organu nadzoru ustawowy termin rozpoznania wniosku powinien być przestrzegany także w sytuacji złożenia wniosku poza sesją rady powiatu, wówczas jednak wniosek taki powinien być rozpoznany na najbliższej sesji, nie wcześniej niż po upływie 1 miesiąca od dnia zgłoszenia wniosku. Interpretując ten przepis prawny (w zakresie terminu rozpoznania wniosku) należy uwzględnić jego funkcję i cel. W ocenie organu nadzoru, istota tego przepisu polega na potrzebie zapewnienia stabilnego funkcjonowania zarządu powiatu poprzez możliwie szybkie usunięcie stanu niepewności w zakresie dalszego legitymizowania składu tego organu do realizacji zadań publicznych powiatu. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że złożenie wniosku o odwołanie starosty wprowadza pewnego rodzaju destabilizację, w szczególności zakłóca pracę zarządu powiatu. W interesie wspólnoty samorządowej jest więc jak najszybsze rozpoznanie wniosku o odwołanie starosty, tj. na najbliższej sesji rady powiatu. Rada Powiatu Słubickiego uchylając się od rozpoznania wniosku z dnia 1 grudnia 2015 r. o odwołanie Starosty Słubickiego na najbliższej sesji, wbrew *ratio legis* regulacji ustawowej dotyczącej terminu rozpoznania tego wniosku, doprowadziła do długotrwałego (prawie czteromiesięcznego) stanu niepewności funkcjonowania Zarządu Powiatu Słubickiego. Tak więc przewidziany w art. 31 ust. 3 u.s.p. termin rozpoznania wniosku o odwołanie starosty, o ile jest przestrzegany, okazuje się najbardziej zdatnym środkiem do osiągnięcia celu tego przepisu, tj. szybkiego zapewnienia stabilnego funkcjonowania zarządu powiatu. Skoro prawodawca przewidział termin rozpoznania wniosku i przypisał mu znaczącą funkcję w systemie funkcjonowania organów powiatu, to nie można uchybieniu temu terminowi przypisać charakteru nieistotnego naruszenia prawa. Powinność rozpoznania wniosku o odwołanie starosty na następnej sesji po tej na której zgłoszono wniosek, nie wcześniej jednak niż przed upływie 1 miesiąca, oznacza więc zakaz procedowania nad wnioskiem w innym późniejszym terminie. W takim przypadku, w ocenie organu nadzoru kolejny wniosek o odwołanie starosty może zostać złożony dopiero po upływie 6 miesięcy od dnia złożenia poprzedniego nierozpoznanego wniosku. W ocenie organu nadzoru rozpoznanie wniosku o odwołanie starosty z uchybieniem terminu z art. 31 ust. 3 u.s.p. stanowi więc istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały podjętej w procedurze rozpoznania tego wniosku. Wcześniej organ nadzoru prezentował odmienne stanowisko, jednak po zapoznaniu się z argumentacją radnych Powiatu Słubickiego zaprezentowaną m.in. w skardze z dnia 14 kwietnia 2016 r., w ocenie organu nadzoru, ustawowy termin rozpoznania wniosku o odwołanie starosty jest na tyle doniosły, że jego uchybienie należy postrzegać jako istotne naruszenie procedury rozpoznania wniosku o odwołanie starosty.

Mając na uwadze powyższe rozważania prawne, uchwała Rady Powiatu Słubickiego w sprawie odwołania Piotra Jacka Łuczyńskiego z funkcji Starosty Słubickiego oraz uchwała Nr XXIII/80/16 w sprawie stwierdzenia odwołania Starosty Słubickiego, jako podjęte w procedurze rozpoznania wniosku o odwołanie starosty nie na pierwszej sesji, istotnie naruszają art. 31 ust. 3 u.s.p.

Jeżeli chodzi o cofnięcie wniosku o odwołanie starosty, to brak jest w ustawie o samorządzie powiatowym regulacji wprost odnoszącej się do tej kwestii, z tego powodu rola orzecznictwa sądowego nabiera szczególnego znaczenia. Kluczową rolę w rozpoznaniu tego zagadnienia odgrywa wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego wydany 6 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 992/13. Sąd stwierdził, iż składanie a następnie wycofywanie wniosku o odwołanie starosty w wyniku oceny, że wniosek ten nie ma szans w głosowaniu na zwołanej w tym celu sesji w oczywisty sposób ma na celu obejście zasady określonej w art. 31 ust. 3 u.s.p. Zgodnie z tym przepisem jeżeli wniosek o odwołanie starosty nie uzyskał wymaganej większości głosów, kolejny wniosek o odwołanie może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od poprzedniego głosowania. Wniosek o odwołanie starosty w ocenie Sądu rodzi skutki publicznoprawne, w tym determinuje działania organu stanowiącego powiatu o charakterze i skutkach publicznoprawnych. Złożenie wniosku uruchamia więc szereg czynności i skutków prawnych. Te czynności i skutki z racji ich charakteru publicznoprawnego, nie mogą zostać unicestwione późniejszą wolą wycofania wniosku przez radnych wnioskodawców. Organ nadzoru podziela tę argumentację Sądu, jednak należy ją na potrzeby niniejszej sprawy niejako uzupełnić o okoliczność ustawowego terminu rozpoznania wniosku o odwołanie starosty. W ocenie organu nadzoru wpływ ustawowego terminu rozpoznania wniosku o odwołanie starosty rodzi konsekwencje prawne w zakresie charakteru tego wniosku. Zdaniem organu nadzoru wniosek o odwołanie starosty zachowuje

charakter publicznoprawny do czasu upływu ustawowego terminu jego rozpoznania. Po tym terminie, wniosek nierozpoznany przez radę powiatu traci ten charakter, nie może być bowiem procedowany przez radę, a co za tym idzie, nie może być postrzegany nadal jako wniosek o odwołanie starosty. Wniosek radnych po upływie terminu do jego rozpoznania staje się jedynie oświadczeniem woli grupy radnych wyrażającym niezadowolenie z pracy starosty. Oświadczenie takie może być cofnięte w każdym czasie, jednak cofnięcie takie nie ma znaczenia dla procedury rozpoznania wniosku o odwołanie starosty.

Skutkiem stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie odwołania Piotra Jacka Łuczyńskiego z funkcji Starosty Słubickiego oraz uchwały Nr XXIII/80/16 w sprawie stwierdzenia odwołania Starosty Słubickiego, jest nieważność kolejnych uchwał dotyczących wyboru przez Radę Powiatu Słubickiego w dniu 22 marca 2016 r. nowego starosty i członków zarządu. Zgodnie z art. 31 ust. 4 u.s.p. dopiero odwołanie starosty albo złożenie przez niego rezygnacji jest odpowiednio równoznaczne z odwołaniem całego zarządu powiatu albo złożeniem rezygnacji przez cały zarząd powiatu. Skoro nie doszło do skutecznego odwołania Zarządu Powiatu Słubickiego, nie było podstaw prawnych do wyboru nowego składu tego organu.

Wobec powyższego uchwały: Nr XXIII/81/16 w sprawie stwierdzenia wyboru Starosty Słubickiego; w sprawie wyboru Leopolda Owsiaka na funkcję Wicestarosty Słubickiego; Nr XXIII/82/16 w sprawie stwierdzenia wyboru Wicestarosty Słubickiego; w sprawie wyboru Ryszarda Chusteckiego na funkcję członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję społecznie; Nr XXIII/83/16 w sprawie stwierdzenia wyboru członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego funkcję społecznie; w sprawie wyboru Jana Maślakiewicza na funkcję członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję społecznie; Nr XXIII/84/16 w sprawie stwierdzenia wyboru członka zarządu Powiatu Słubickiego; w sprawie wyboru Amelii Honoraty Szoltun na funkcję członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję w ramach stosunku pracy, Nr XXIII/85/16 w sprawie stwierdzenia wyboru członka Zarządu Powiatu Słubickiego sprawującego swoją funkcję w ramach stosunku pracy, istotnie naruszają art. 31 ust. 4 u.s.p.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Wojewoda Lubuski

Władysław Dajczak