

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.269.2013.AZie

z dnia 3 grudnia 2013 r.

Rada Powiatu w Sulęcinie

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.), stwierdzam nieważność doręczonej w dniu 6 listopada 2013r. uchwały Nr XXXVI/212/13 Rady Powiatu w Sulęcinie z dnia 29 października 2013r. w sprawie zasad reprezentacji powiatu sulęcińskiego w Związku Powiatów Lubuskich, w części § 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2013 r. Rada Powiatu w Sulęcinie podjęła uchwałę w sprawie zasad reprezentacji powiatu sulęcińskiego w Związku Powiatów Lubuskich.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, iż § 3 uchwały istotnie narusza art. 4 ust. 1 w zw. z art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.).

Rada Powiatu w § 3 uchwały postanowiła, że „*Uchwała wchodzi w życie z upływem terminu 14-dniowego od publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego*”. Określenie takiego terminu oznacza, że Rada zakwalifikowała przedmiotową uchwałę do kategorii aktów prawa miejscowego, którego wejście w życie uzależnione jest od ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem w ocenie organu nadzoru uchwała w sprawie zasad reprezentacji powiatu w związku powiatów nie jest aktem prawa miejscowego. W związku z tym przedmiotowy zapis stanowi przekroczenie ustawowego upoważnienia zawartego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W wymienionym artykule ustawodawca postanowił, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Jednocześnie art. 13 pkt 2 i 10 ustawy wyraźnie określił, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organy gmin oraz inne akty prawne, informacje, komunikaty, obwieszczenia i ogłoszenia, jeżeli tak stanowią przepisy szczególne. Akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, chociaż zasięg ich terytorialnego obowiązywania jest ograniczony. Określają one adresata w sposób generalny i potencjalny na danym terenie i jest nim każdy, kto znajdzie się w prawem przewidzianej sytuacji, a tym samym - jako taki - podlegać może oddziaływaniu aktu prawa miejscowego. Adresat normy prawnej zawartej w akcie prawa miejscowego jest zatem określony w sposób potencjalny, generalny i abstrakcyjny. Wskazać przy tym należy, iż kwalifikacja danego aktu prawa powszechnie obowiązującego musi być przeprowadzona przy uwzględnieniu jego cech materialnych i formalnych. Z samego faktu podjęcia uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie można jeszcze wywodzić, że mamy do czynienia z aktem prawa miejscowego. Generalnie należy wskazać, że akty prawa miejscowego:

- 1) są adresowane i obowiązują określone ogólnie kategorie podmiotów,
- 2) określają zasady zachowania się określonych kategorii adresatów, a więc ich prawa i obowiązki,
- 3) akty te nie mogą konsumować się przez jednorazowe zastosowanie (muszą być powtarzalne),
- 4) działanie przepisów powszechnie obowiązujących zabezpieczone jest możliwością stosowania sankcji.

Ponadto norma powszechnie obowiązująca musi mieć jednocześnie generalny charakter, tzn. musi określać adresatów przez wskazanie ich cech, a nie przez wymienienie z nazwy. W opozycji do aktów prawa miejscowego stawia się akty wewnętrzne, które - podobnie jak akty powszechnie obowiązujące - są wydawane na podstawie prawa i w jego granicach przez ustawowo upoważnione do tego organy, jednak nie mają charakteru aktów zewnętrznych. Tak więc akt wewnętrzny odróżnia od aktu prawa miejscowego przede wszystkim zakres podmiotowy jego obowiązywania, który jest ograniczony do osób i jednostki organizacyjnej podległej organowi wydającemu akt, czyli do podmiotów określonego pionu administracyjnego. Dlatego akty wewnętrzne nie mogą być kierowane do podmiotów pozostających poza strukturą organizacyjną, w ramach której akt ten obowiązuje.

Przeprowadzana przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, iż uchwała ta nie ma przymiotu aktu prawa miejscowego, nie podlega zatem ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Wymóg jej ogłoszenia nie wynika również z przepisów szczególnych. Przedmiotowa uchwała nie ma charakteru abstrakcyjnego, gdyż dotyczy wyłącznie zasad reprezentacji Powiatu Sulęcińskiego w konkretnym związku - Związku Powiatów Lubuskich. Nie ma również charakteru generalnego, jej adresatem są bowiem organy powiatu. Zakres jej adresatów pozostaje zatem w pionie administracji samorządu powiatowego.

Nie jest to jednak jedyny mankament prawny przedmiotowej uchwały, Rada dopuściła się bowiem także nieistotnego naruszenia prawa. W § 1 Rada postanowiła, że: „Ustala się jako reprezentantów powiatu sulęcińskiego w Związku Powiatów Lubuskich osoby pełniące następujące funkcje: 1) *Dariusz Ejchart – Starosta Sulęciński*, 2) *Tadeusz Dąbroś – Wicestarosta Sulęciński*”. Zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym „*W skład zgromadzenia wchodzi po dwóch reprezentantów powiatów uczestniczących w związku. Zasady reprezentacji powiatu w związku określa rada powiatu*”. Wskazać należy, że zasady ustalania reprezentantów określa rada powiatu, która nie jest w tym względzie skrępowana jakimikolwiek ograniczeniami np. odnośnie do wykształcenia tych osób, ich kwalifikacji zawodowych, doświadczenia w pracy w organach samorządowych, miejsca zamieszkania itp. Możliwe są tu zatem różne rozwiązania: może owych reprezentantów wybierać sama rada powiatu, przyznając sobie wcześniej kompetencję w tej sprawie albo może to uprawnienie przekazać zarządowi lub staroście. Z tego powodu, zasady owej reprezentacji mogą być zróżnicowane w poszczególnych powiatach. Pod pojęciem zasady należy rozumieć pewne normy postępowania, ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Skoro Rada miała w przedmiotowej uchwale ustanowić zasady reprezentacji powiatu w związku to nie powinna wskazywać w uchwale konkretnych osób, z imienia i nazwiska, pełniących aktualnie funkcję Starosty oraz Wicestarosty Sulęcińskiego. Uchwała w sprawie zasad reprezentacji powiatu w związku nie powinna wskazywać konkretnych osób, gdyż ma na celu określenie pewnych reguł dokonywania wyboru tych osób, które winny znaleźć wielokrotne zastosowanie. W przypadku ustalenia, że reprezentantami powiatu w związku powiatów będą osoby pełniące funkcje starosty oraz wicestarosty nie ma potrzeby późniejszego dokonania wyboru takich osób. Rada może również ustanowić inne zasady w tym przedmiocie np. może postanowić, że reprezentantami powiatu będzie dwóch członków zarządu powiatu wybieranych przez zarząd albo starosta oraz radny wybierany przez samą radę. W takiej sytuacji konieczne będzie dokonanie wyboru tych osób, a więc niejako wykonanie uchwały w sprawie zasad reprezentacji powiatu w związku powiatów. Zasadną może więc być postanowienie, że reprezentantami powiatu w związku powiatów będą osoby pełniące pewne konkretne i jednoosobowe funkcje, jak to mam miejsce w przypadku badanej uchwały.

Wskazane uchybienie § 1 nie stanowi jednak kwalifikowanego naruszenia prawa, stąd też brak było podstaw do stwierdzenia nieważności całej uchwały. Z uwagi na powyższe organ nadzoru zwraca uwagę, aby w przyszłości tego typu uchybienia nie występowały.

Mając na względzie powyższe, należało stwierdzić jak w sentencji.

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.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek