

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Wojewody Lubuskiego

Nr NK-I.4131.273.2013

z dnia 29 listopada 2013 r.

Rada Powiatu Żarskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013r. poz. 595 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Powiatu Żarskiego Nr XXXV/239/2013 z dnia 29 października 2013 r. w sprawie przyjęcia statutu Związków Powiatów Lubuskich.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Żarskiego 29 października 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia statutu Związku Powiatów Lubuskich. Uchwała została doręczona organowi nadzoru 4 listopada 2013 roku

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że narusza ona istotnie prawo tj. art. 65 ust. 1 i ust 3, art. 66 ust. 1, art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U.2013.595 j.t.) oraz §7 rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków (Dz.U.z 2001 r. Nr 131.poz. 1472 ze zm).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Powiatu Żarskiego wykorzystwała, zawarte w art. 67 ust. 1 w.w. ustawy upoważnienie, zgodnie z którym utworzenie związku wymaga przyjęcia jego statutu przez rady zainteresowanych powiatów. Ustawodawca postanowił ponadto, że statut związku powinien zawierać obligatoryjne elementy, określone w art. 67 ust. 2 ustawy takie jak: nazwę i siedzibę związku; członków i czas trwania związku; zadania związku; organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania; zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku; zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku; zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych; zasady likwidacji związku; tryb wprowadzania zmian w statucie związku; inne zasady określające współdziałanie.

Uchwała w sprawie przyjęcia statutu związku powiatów winna kompleksowo i szczegółowo regulować wszystkie wskazane w ustawie kwestie, oczywiście w sposób dostosowany do zindywidualizowanych potrzeb tworzących związek jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie organu nadzoru, badany statut Związku Powiatów Lubuskich nie reguluje wszystkich zagadnień wymienionych w art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Rzeczony naruszenie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności badanego aktu w całości.

Jednym z obligatoryjnych elementów statutu związku są zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku. Statut związku jako najważniejszy akt związku będący jednocześnie aktem prawa miejscowego powinien określać te zasady w sposób wiążący nie tylko dla organów związku ale także dla podmiotów znajdujących się poza strukturą organizacyjną związku, m.in. z tego ostatniego względu, określenie tych zasad ma istotne znaczenie dla społeczności lokalnej.

Ustawodawca posługując się w ustawie o samorządzie powiatowym pojęciem „zasad korzystania z obiektów i urządzeń”, nie sformułował jego definicji na użytek tej ustawy. Posługując się słownikowym rozumieniem terminu "zasada" (jako prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; formuła wyjaśniająca to prawo; norma postępowania; ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach) i odnosząc się do zasad korzystania z obiektów i urządzeń, należy stwierdzić, że rzeczą statutu jest wyznaczenie podstawowych wytycznych, reguł postępowania w zakresie zarządzania i rozporządzania urządzeniami i obiektami, rozumianymi w szczególności jako obiekty budowlane oraz urządzenia budowlane i pozostałe urządzenia nie związane z obiektami budowlanymi.

Przyjęty statut Związku Powiatów Lubuskich nie określił zasad korzystania z obiektów i urządzeń Związku. Statut, co najwyżej konstruuje zasadę „odpłatności” korzystania z „majątku” Związku (§24) którą należy kwalifikować jako zasadę gospodarowania tym majątkiem a nie korzystania z niego.

Konstruując w przyszłości omawiane zasady organ nadzoru wskazuje, że statut jako akt prawa miejscowego, będąc źródłem prawa powszechnie obowiązującego, jest aktem o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, musi więc zawierać wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania, ogólne wytyczne i reguły, tak

więc zasady korzystania nie mogą konkretyzować uprawnień czy obowiązków stron określonego stosunku prawnego.

Kolejnym elementem jaki został pominięty w statucie Związków Powiatów Lubuskich są zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku. Sama nazwa „udział” wskazuje na konieczność wskazania proporcji w jakich powiaty - członkowie związku uczestniczą w kosztach zyskach i stratach. Wielkość ta może być opisana w różny sposób, np. można wprowadzić zależność od wartości czy rodzaju wniesionych składek członkowskich czy też wkładów, określić w postaci z góry przyjętego ułamka udziału każdego członka w zyskach, stratach oraz kosztach. Postanowienia statutu mogą przy tym wprowadzać takie same proporcje udziału w zyskach i stratach poszczególnych powiatów, jak i inaczej określić zasady udziału w zyskach, a inaczej uczestniczenia w stratach i kosztach. Opis i sposób określenia udziału zależy od woli powiatów założycieli. Omawiany element statutu jest bardzo istotny, brak sprecyzowania udziału powiatu w zyskach w stratach i kosztach może rodzić spory co do bieżących rozliczeń oraz uniemożliwić planowanie budżetów poszczególnych członków związku.

Ponadto istotnie narusza prawo §28 i §29 pkt 1 statutu, które w zakresie udziału w stratach oraz kosztach, bezprawnie odsyłają do uchwał rad powiatów członków związku (§28), natomiast w zakresie udziału w kosztach do uchwały Zgromadzenia Związku (§29 pkt 1). W ocenie organu nadzoru żaden inny akt prawny poza statutem związku nie może regulować omawianych zasad udziału. Wynika to wprost z art. 67 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym.

Opisane odesłania do uchwał rad powiatów związku w zakresie udziału w kosztach wspólnych przedsięwzięć i stratach godzą w istotę utworzenia związku oraz jego organizacyjną samodzielność. Istotą związków powiatów jest to, że są tworzone w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, na co wyraźnie wskazuje art. 65 ustawy o samorządzie powiatowym. Decyzja o wspólnym wykonywaniu zadań będzie miała zatem miejsce wtedy, gdy ze względów organizacyjnych lub ekonomicznych wykonywanie tych zadań przez poszczególne powiaty samodzielnie, będzie nieracjonalne. Dla umożliwienia zatem wspólnego ich wykonywania, ustawodawca określił prawne formy owego współdziałania. Jedną z nich jest właśnie utworzenie związku powiatów lub przystąpienie do istniejącego już związku i przekazanie jego organom części zadań publicznych do wspólnego wykonywania. Tak więc podejmując decyzję o utworzeniu związku i przekazaniu mu zadań należy pamiętać, że związek jest niezależnym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją przypisanych mu zadań i zadania te wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

W kontekście powyższego, uzależnianie podjęcia przez związek określonych przedsięwzięć od woli organów stanowiących poszczególnych członków związku godzi w opisana istotę utworzenia związku oraz jego odrębność podmiotową, co stanowi istotne naruszenie art. 65 ust. 1 i art. 66 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Organ nadzoru zwraca także uwagę na zdanie drugie §28 statutu, które przy wykładni *a contrario* dopuszcza możliwość nie uczestniczenia powiatu w przedsięwzięciach związku którego jest członkiem. Przewidziana możliwość w praktyce statuuje zasadę ustania czy też zawieszenia członkostwa przy realizacji przez związek określonego zadania publicznego. Stanowi to istotne naruszenie art. 65 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którymi, związek realizuje zadania niejako w zastępstwie wszystkich uczestników związku.

Przyjęty statut Związków Powiatów Lubuskich tylko w części wypełnił delegację w zakresie regulacji zasad rozliczeń majątkowych. Mianowicie §26 przewiduje zasadę rozliczenia majątkowego tylko w razie wystąpienia członka ze związku gdy przedmiotem rozliczeń są nieruchomości i niepodzielne składniki majątkowe. Wobec pozostałych składników majątkowych Związku i przypadków utraty członkostwa statut nie przewiduje zasad rozliczeń, podczas gdy majątkiem Związku mogą być przecież rzeczy podzielne oraz pieniądze, a utrata członkostwa może być skutkiem wykreślenia (§32). Ponadto przewidziana w §26 zasada rozliczeń przewiduje „wkład członka” jako przedmiot rozliczenia, podczas gdy statut nie definiuje tego pojęcia. Dla potrzeb praktyki wydaje się niezbędne desygnowanie tego pojęcia.

Zasadę rozliczeń majątkowych ustanawia także §29 pkt 7 statutu, zgodnie z którym *po zakończeniu realizacji wspólnego przedsięwzięcia Zgromadzenie podejmuje uchwałę o nieodpłatnym przekazaniu przedmiotu wspólnego przedsięwzięcia poszczególnym członkom Związku*. W ocenie organu nadzoru zacytowane postanowienie jest nieprecyzyjne. W szczególności nie wiadomo w jakim udziale ma być przekazywany przedmiot przedsięwzięcia poszczególnym członkom oraz czy rzeczony przekazanie dotyczy nieodpłatnego korzystania czy też innego rozporządzenia np. własnością przedmiotu, wreszcie kiedy mamy do czynienia z „realizacją wspólnego przedsięwzięcia”.

Uwagi należy także skierować do postanowienia §34 które statuuje zasadę rozliczeń na wypadek likwidacji związku. W tym przypadku rozliczenie ma nastąpić proporcjonalnie do udziałów w majątku związku. Zdaniem organu nadzoru, wskazana zasada rozliczenia nie ma praktycznego znaczenia bez jednoczesnego wskazania sposobu obliczania wielkości udziałów poszczególnych powiatów w majątku związku.

Wymienione powyżej nieprawidłowości i braki w zasadach rozliczeń majątkowych niweczą praktyczną możliwość ich zastosowania, to z kolei stanowi istotne naruszenie art. 67 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

W ocenie organu nadzoru badany statut nie przewiduje także zasad likwidacji związku. W ramach zasad likwidacji, oprócz wskazania organu właściwego w tym zakresie i liczby głosów potrzebnej do podjęcia stosownej uchwały, należy co najmniej określić zasady wyboru i odwołania likwidatorów oraz czynności jakie należy przedsięwziąć w ramach procesu likwidacji. Wobec uregulowania w statucie zarówno „likwidacji” i „rozwiązania” związku (§33), wskazane jest także podanie kryteriów odróżniających te formy zakończenia działalności.

Istotnie naruszają prawo §30 ust. 2 oraz §35 statutu, które Zgromadzeniu Związku przypisują uprawnienie do jego zmiany niezależnie od tego, czy planowane zmiany podlegają rejestracji w rejestrze związków powiatów prowadzonym przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Zgodnie z §7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru związków powiatów oraz ogłaszania statutów związków (Dz.U.z 2001 r. Nr 131.poz. 1472 ze zm).przepisy rozporządzenia stosuje się odpowiednio do zmian dotyczących związku, powstałych po rejestracji, jeżeli zmiany te dotyczą danych objętych rejestrem. Tym samym, zmiany statutu związku powiatów podlegające rejestracji wymagają uchwał rad powiatów, pozostałe zmiany mogą (choć nie muszą) być przypisane do właściwości zgromadzenia związku. Organ nadzoru jednocześnie wskazuje, że przy określaniu właściwości Zgromadzenia Związku do zmian statutu, można przewidzieć procedurę uprzedniej akceptacji zmian przez organy stanowiące poszczególnych powiatów. W ocenie organu nadzoru takie rozwiązanie wydaje się wskazane w przypadku zmian istotnych nie podlegających rejestracji np. zmian w zakresie zasad udziału w kosztach i zyskach związku oraz zmian w zasadach rozliczeń majątkowych.

Najważniejszym elementem statutu związku powiatów jest określenie zadań związku. Zadania Związku Powiatów Lubuskich zostały wyartykułowane w §7 statutu. Zadania te powinny być konkretne tj. dotyczyć określonych zamierzeń. Tymczasem §7 pkt 5 statutu traktuje o zadaniach związku obecnie nieznanym które być może oznaczone zostaną w trybie zmian statutu. Zastosowany zabieg legislacyjny jest niedopuszczalny w świetle obowiązku oznaczenia w statucie konkretnych zadań związku.

Z uwagi na powyższe, należało orzec jak wyżej.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy prawo wniesienia skargi do Wojewodzkiego Sądu administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od daty doreczenia rozstrzygnięcia. Skargę wnosi się za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek