

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.294.2012.ABej
z dnia 17 września 2012 r.

Rada Powiatu Wschowskiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) stwierdzam nieważność Uchwały Nr XIX/111/2012 Rady Powiatu Wschowskiego z dnia 9 sierpnia 2012r. w sprawie zmiany zarządzenia nr R/29/2002 osoby pełniące funkcję organów Powiatu Wschowskiego z dnia 6 maja 2002r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Wschowskiego.

Uzasadnienie

W dniu 9 sierpnia 2012r. Rada Powiatu Wschowskiego podjęła uchwałę Nr XIX/111/2012 w sprawie zmiany zarządzenia nr R/29/2002 osoby pełniące funkcję organów Powiatu Wschowskiego z dnia 6 maja 2002r. w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Wschowskiego.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 31 sierpnia 2012r. Termin nadzorczy zgodnie z art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wynosi 30 dni od dnia doręczenia uchwały organowi nadzoru. Pismem z dnia 13 sierpnia 2012r. (wpływ do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 17 sierpnia 2012r.) skierowanym do Wydziału Nadzoru i Kontroli LUW w Gorzowie Wlkp. Starosta Wschowski przekazał wyłącznie uchwałę Nr XIX/112/2012 Rady Powiatu Wschowskiego z dnia 9 sierpnia 2012r., w sprawie upoważnienia Przewodniczącego Rady Powiatu Wschowskiego do reprezentowania Rady Powiatu w postępowaniu sądoadministracyjnym, natomiast pozostałe uchwały, zgodnie z informacją zawartą w tym piśmie, zostały skierowane do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego – drogą elektroniczną. Po poinformowaniu Starosty przez organ nadzoru, iż przekazanie uchwał drogą elektroniczną w celu ich publikacji jest procedurą odrębną od przekazania uchwał organowi nadzoru w celu ich zbadania pod względem legalności, uchwała nadesłana została w załączeniu do pisma Starosty Wschowskiego z dnia 30 sierpnia 2012r., dlatego też termin nadzorczy liczyć należy od dnia wpływu do Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. tego pisma, tj. od dnia 31 sierpnia 2012r.

Po dokonaniu analizy prawnej uchwały organ nadzoru stwierdza, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 16 ust. 2 i art. 19 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W myśl art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym statut powiatu określa : organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych.

Kwestionowaną uchwałą Rada Powiatu Wschowskiego dodała w Statucie Powiatu zapisy dotyczące zasad zgłaszania kandydatów do komisji rewizyjnej Rady, a w tym zasad zgłaszania do komisji przedstawicieli klubów radnych. W ocenie organu nadzoru dodając zapisy § 34 ust. 2a - 2c Rada istotnie naruszyła art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten określa zakres spraw, jakie Rada powinna uregulować w statucie powiatu. W zakres ten wchodzi m.in. zasady tworzenia klubów radnych, brak natomiast podstawy prawnej do ingerencji Rady w wewnętrzną działalność klubów radnych, dotyczącą np. zgłaszania przedstawicieli do komisji rewizyjnej.

Pozycja komisji rewizyjnej jest szczególna, m.in. dlatego, że jej utworzenie jest obowiązkowe, w przeciwieństwie do innych komisji, które rada może tworzyć, ale nie musi. Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 16 ust. 2 określa także skład tej komisji. Zgodnie z tym przepisem w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz będących członkami zarządu. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych powołanie komisji rewizyjnej uwzględniającej przedstawicieli wszystkich działających w radzie klubów jest obowiązkiem rady.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 stycznia 2012r., sygn. akt II OSK 2351/11, dotyczącym co prawda rady gminy stwierdził, że : Nie jest zatem dopuszczalne wybranie składu komisji rewizyjnej w którym pominięty zostałby przedstawiciel chociażby jednego z klubów. Rada gminy nie jest przy tym związana kandydaturą przedstawioną przez klub. Jeżeli jednak na danej sesji rady nie można podjąć uchwały w sprawie wyboru członków komisji rewizyjnej, próbę wyboru należy ponowić na kolejnej sesji, zaś organy gminy oraz kluby radnych winny dążyć do wypracowania konsensusu w sprawie wyboru konkretnego kandydata. W przeciwnym razie brak obligatoryjnego wewnętrznego organu gminy może doprowadzić do zainicjowania procedury ustanowienia zarządu komisarycznego w trybie art. 97 ustawy o samorządzie gminnym (podobnie : wyrok WSA

w Białymstoku z 23 sierpnia 2007r., sygn. akt II SA/Bk 461,07, wyrok NSA z dnia 14 grudnia 2011r., sygn. akt II OSK 2069/11).

Jednakże w ocenie organu nadzoru kwestionowane zapisy w sposób istotny wykraczają poza delegację ustawową określoną w art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym, a także naruszają art. 16 ust. 2 ustawy umożliwiając radzie powołanie do składu komisji rewizyjnej członka klubu radnych z pominięciem stanowiska klubu co do jego przedstawiciela. Nie znajduje oparcia w przepisach prawa także warunkowanie rezygnacji radnego z udziału w pracach komisji rewizyjnej od jednoczesnego wskazania przez klub radnych innego kandydata na członka komisji, jako przedstawiciela klubu.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 5 listopada 1986r. , U 5/86, OTK 1996/1/1).

Jeżeli organ stanowiący wychodzi poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych, bowiem Rada unormowała kwestie, których normować nie może.

Podjmując przedmiotową uchwałę Rada Powiatu Wschowskiego istotnie naruszyła prawo, tj. art. 16 ust. 2 i art. 19 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, poprzez błędną wykładnię i przekroczenie upoważnienia ustawowego. Mając na względzie powyższe orzeczono jak na wstępie.

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