



Poznań, 28 listopada 2018 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN - I.4131.1.643.2018.10

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 34 ust. 6, § 56 ust. 4, § 69, § 70 oraz § 128 uchwały Nr 318/XLIX/2018 Rady Powiatu Wrzesińskiego z dnia 25 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Wrzesińskiego

Uzasadnienie

Uchwałę Nr 318/XLIX/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Wrzesińskiego Rada Powiatu Wrzesińskiego podjęła na sesji w dniu 25 października 2018 r., zwaną dalej „Statutem.”

Jako podstawę prawną uchwały powołano „art. 169 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku - Konstytucja Rzeczypospolitej (Dz.U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.), zwaną dalej „Konstytucja RP” i art. 2 ust. 4 i art. 12 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.), zwaną dalej „ustawą.”

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 października 2018 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały - organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym w statucie powiatu określa się: ustrój powiatu (art. 2 ust. 4 ustawy), zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 8a ust. 3 ustawy), zasady i tryb działania komisji skarg, wniosków i petycji (art. 16a ust. 3 ustawy), zasady działania klubów radnych (art. 18 ust. 3 ustawy), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych (art. 19 ustawy), organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu (art. 32 ust. 4 ustawy). Udzielona radzie powiatu kompetencja ma dość szeroki zakres, co jednak nie oznacza dowolności w zakresie ustalania statutu powiatu. Organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Statut powiatu jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne. Również z Konstytucji RP (art. 169 ust. 4) wynika, iż w granicach ustaw określany jest ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego. Z treścią wskazanych regulacji

konstytucyjnych koresponduje przepis art. 40 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym powiatowi przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na terenie powiatu, jednakże wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień określonych w ustawach.

Rada powiatu, uchwalając statut powiatu, zobowiązana jest do przestrzegania zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę o samorządzie powiatowym, a regulacje statutowe nie mogą pozostawać w sprzeczności ani z powołaną ustawą ani też z żadnym aktem wyższego rzędu. Ponadto rada, realizując upoważnienie ustawowe, nie może wkraczać w materię już uregulowaną ustawą, co oznacza zarówno zakaz powtarzania w akcie prawa miejscowego przepisów ustaw, jak również ich modyfikacji. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, iż powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące (mogą prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy), stanowią istotne naruszenie prawa.

Odnosząc powyższe do badanej uchwały stwierdzić należy, iż Rada Powiatu Wrzesińskiego do przedmiotowego Statutu wprowadziła wskazane w sentencji przepisy z przekroczeniem zakresu swoich kompetencji wyznaczonych przez odpowiednie normy upoważniające, bądź dokonała modyfikacji przepisów ustawowych.

Organ nadzoru stwierdził, iż w § 34 ust. 6 Statutu dopuszczono możliwość nakazania przez Przewodniczącego Rady opuszczenia sali osobom, które zakłócają porządek obrad lub powagę sesji. Jednakże należy wskazać, iż art. 8a ust. 2 ustawy jednoznacznie wskazuje, iż „Jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji (...)”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie do statutu powiatu, a zatem do aktu prawa miejscowego, sankcji w postaci nakazu opuszczenia przez osobę z publiczności sali w trakcie trwania sesji rady powiatu, przy czym o nałożeniu takiej sankcji miałby decydować przewodniczący rady, narusza zasadę jawności działania organów powiatu wyrażoną w art. 61 Konstytucji RP oraz art. 8a ust. 1 i 2 ustawy.

W § 56 ust. 3 Statutu postanowiono, że zmiana podjętej uchwały może nastąpić tylko w drodze odrębnej uchwały podjętej nie wcześniej niż na następnej sesji. Wolą Rady Powiatu Wrzesińskiego wskazano, że „warunku o jakim mowa w ust. 3 nie stosuje się w odniesieniu do oczywistych omyłek i błędów pisarskich ani wówczas, gdy wymagają tego szczególne okoliczności, których Rada nie mogła uwzględnić w momencie podejmowania uchwały” (§ 56 ust. 4 Statutu). Zdaniem organu nadzoru wszelkie zmiany uchwały, będące również oczywistymi omyłkami czy błędami pisarskimi, wymagają właściwego trybu zmiany i tym samym winny być wprowadzone w drodze odrębnej uchwały. Nie ulega wątpliwości, że uchwała jako dokument przyjęty przez radę, nawet jeżeli jest obciążona wadami mającymi charakter oczywistych omyłek, błędów pisarskich lub też „gdy wymagają tego szczególne okoliczności” nie może być w jakikolwiek sposób zmieniona przez osoby lub podmioty nieuprawnione, nie mające kompetencji do podejmowania uchwał. Tym samym § 56 ust. 4 Statutu rażąco narusza art. 13 ust. 1 ustawy co skutkować musi jego unieważnieniem.

W § 69 ust. 1 - 3 Statutu rada określiła zasady dotyczące wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności z radami innych powiatów. W § 70 Statutu wskazano zasady ponoszenia kosztów takich wspólnych sesji. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania dotyczące odbywania wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 w związku z art. 2 ust. 4 i art. 40 ustawy. Podnieść należy, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady w kształtowaniu treści statutu (regulacje zagadnień o charakterze ustrojowym) powiatu, przez który należy rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium (art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Ze tego względu każda rada, będąc suwerennym organem stanowiącym na

swoim terenie, może podejmować uchwały obejmujące wyłącznie obszar własnego działania – co wynika zresztą wprost z art. 94 Konstytucji RP – a zatem w granicach powiatu i niewykraczające poza jego obszar. W tym kontekście należy uznać, że oddziaływanie wskazanych, w § 69 i § 70 Statutu, regulacji wykracza poza obszar działania Rady Powiatu Wrzesińskiego. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego jest uprawnieniem jednostek samorządu terytorialnego, niemniej jednak w statucie powiatu – w ocenie organu nadzoru – nie mogą być zawarte postanowienia określające przebieg obrad wspólnych sesji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ponoszenia kosztów tych sesji.

W § 128 Statutu wskazano, że „Uprawnienia określone w § 127 podlegają ograniczeniu: 1) w przypadku podjęcia przez Radę, komisję lub Zarząd uchwały o wyłączeniu jawności wynikającej z obowiązujących przepisów prawa; 2) w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej, o ile ustawy nie stanowią inaczej niż art. 73 Kodeksu postępowania administracyjnego.” Po pierwsze należy wskazać, że § 128 Statutu w sposób rażąco narusza art. 8a ust. 1 ustawy, w myśl którego działalność organów powiatu jest jawna, a ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Po drugie organ nadzoru wskazuje, że ograniczenia w dostępie do dokumentów organów powiatu wynikają wprost z przepisów ustawowych i nie powinny być regulowane w statucie powiatu. W myśl art. 8a ust. 3 ustawy, „zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut powiatu.” Wobec powyższego, należy stwierdzić, że statut powiatu powinien tylko określać techniczne warunki dostępu do dokumentów organów powiatu, a nie wskazywać na uregulowania dotyczące ograniczenia dostępu do tych informacji. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 września 2002 r. sygn. akt K 38/01, „Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich, rozumiane mogą być wyłącznie jako dyrektywy o charakterze techniczno - organizacyjnym i porządkowym, wskazujące na sposób urzeczywistniania materialnej treści prawa do informacji, którego zakres wyznaczony jest przez art. 61 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP, a także przez ustawy o których mowa w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP.”

Mając na uwadze powyższe niniejsze rozstrzygnięcie jest w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Zbigniew Hoffmann

Otrzymują:
Rada Powiatu Wrzesińskiego