



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 9 listopada 2015 r.

Poz. 4615

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.191.46.2015.AS WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 listopada 2015 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 1445)

stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 3 we fragmencie „na pisemny wniosek zainteresowanego”, § 22, § 48, § 52 ust. 5, § 54, § 62 ust. 2, § 76, § 77 ust. 1, § 81 ust. 2 we fragmencie „zalecenia”, § 83, § 84 ust. 3 lit d, § 87 ust. 1 we fragmencie „przepisy K.p.a. oraz”, § 87 ust. 4, § 92 oraz § 106 ust. 3 załącznika do uchwały Rady Powiatu Wołowskiego Nr XIV/74/15 z dnia 29 września 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Wołowskiego.

uzasadnienie

Rada Powiatu Wołowskiego na sesji w dniu 29 września 2015 r. podjęła m.in. uchwałę Nr XIV/74/15 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Wołowskiego. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 października 2015 r.

W toku badania legalności uchwały XIV/74/15 Rady Powiatu Wołowskiego Organ Nadzoru stwierdził, iż:

- § 9 ust. 3 we fragmencie „na pisemny wniosek zainteresowanego” załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.),

- § 22 i § 52 ust. 5 załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym,

- § 48 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 3 oraz art. 14 ust. 1 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.),

- § 54 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym,

- § 62 ust. 2 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym,

- § 76 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 77 ust. 1 oraz § 87 ust. 1 we fragmencie „przepisy K.p.a. oraz” załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- § 81 ust. 2 we fragmencie „zalecenia”, § 83 oraz § 84 ust. 3 lit d załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym,

- § 87 ust. 4 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46),

- § 92 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 231 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.),

- § 106 ust. 3 załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.).

W świetle art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym: „Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu.” Zgodnie zaś z art. 2 ust. 4 ustawy: „O ustroju powiatu stanowi jego statut.”

Udzielona Radzie norma kompetencyjna ma dość szeroki zakres. Nie oznacza to jednak dowolności w zakresie ustalania statutu powiatu. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż 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. Podkreślenia wymaga tu także brzmienie art. 94 Konstytucji RP: „Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.”

Podjmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Zgodnie z § 9 ust. 3 załącznika do uchwały: udostępnienie dokumentacji następuje bez zbędnej zwłoki, na pisemny wniosek zainteresowanego. Tymczasem, zgodnie z art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej: „1. Informacja publiczna, która nie została udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej lub centralnym repozytorium, jest udostępniana na wniosek. 2. Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.”. Ustawa nie przewiduje żadnych wymogów formalnych dla wniosku, na podstawie którego udostępniana jest informacja publiczna. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 listopada 2012 r. (sygn. akt I OSK 1991/12), w którym stwierdza się, że „w ustawie o dostępie do informacji publicznej brak jest wskazania jakichkolwiek wymagań formalnych wniosku”.

Należy wobec tego podkreślić, że wniosek o udzielenie informacji publicznej może przybrać każdą formę, o ile wynika z niego w sposób jasny, co jest jego przedmiotem. Za wniosek pisemny o udzielenie informacji publicznej uznać należy również przesłanie zapytania pocztą elektroniczną i to nawet gdy do jej autoryzacji nie zostanie użyty podpis elektroniczny (wyrok NSA z 16.03.2009 r. sygn. akt I OSK 1277/08,

LEX 604186). Brak więc było podstaw prawnych dla Rady Powiatu Wołowskiego do określania wymogu pisemności wniosku o udostępnienie informacji publicznej, w sytuacji gdy ustawa pozostawia w tym zakresie całkowity brak wymogów formalnych.

Ponadto należy dodać, że cel ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz regulacja art. 10 ust. 2 tej ustawy (Informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku.) wskazują, że postępowanie w sprawie udzielenia informacji publicznej jest odformalizowane i uproszczone, a przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego mają zastosowanie tylko w przypadkach, gdy ustawa wyraźnie tak stanowi, a więc nie dotyczy to wszczęcia postępowania w przedmiocie udzielenia informacji publicznej. Żaden z przepisów ustawy nie zobowiązuje do złożenia wniosku w formie pisemnej. Zgodnie z wyrokiem WSA w Szczecinie z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II SAB/Sz 46/11: „Tylko w przypadku, gdy informacja publiczna nie może być udostępniona niezwłocznie, podmiot zobowiązany do udzielenia informacji może żądać wniosku pisemnego, jednak tylko w celu umożliwienia mu prawidłowej realizacji obowiązku udostępnienia informacji.”.

Trzeba podkreślić, że organ administracji publicznej wypełniając delegację ustawową obowiązany jest działać zgodnie z udzielonym mu upoważnieniem. Każdorazowe przekroczenie zakresu kompetencji ustawowej do podjęcia uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa.

Organ stanowiący powiatu nie został upoważniony do modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Przedstawione stanowisko znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych przez przepisy prawa miejscowego (por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepubl.; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002 r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepubl.). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. II SA/Wr 1179/90, OSS 2000/1/17) uznał, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy”.

W związku z powyższym Organ Nadzoru stwierdził, że § 9 ust. 3 załącznika do uchwały we fragmencie „na pisemny wniosek zainteresowanego ” istotnie narusza art. 10 ustawy o dostępie do informacji publicznej w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Zgodnie z § 22 załącznika do uchwały: wyłączenie jawności obrad rady, w całości lub w części, jest dopuszczalne jedynie w sytuacji, gdy przedmiotem obrad są sprawy objęte prawnie chronionymi tajemnicami, a także sprawy, których przedmiot dotyczy ważnego interesu prawnego. Cytowanym przepisem została uregulowana możliwość wyłączenia jawności obrad rady. Zgodnie zaś z § 52 ust. 5 załącznika do uchwały: przewodniczący komisji może zapraszać do udziału w posiedzeniach komisji radnych nie będących członkami komisji oraz inne osoby. Treść § 52 ust. 5 załącznika do uchwały wskazuje więc, że, zgodnie z intencją Rady Powiatu, w posiedzeniu komisji mogą uczestniczyć wyłącznie członkowie komisji oraz osoby zaproszone przez przewodniczącego komisji. Tymczasem zgodnie z art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym: działalność organów powiatu jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw (ust.1). Jawność działania organów powiatu obejmuje w szczególności prawo obywateli do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu (ust.2). Zgodnie z cytowanym wyżej przepisem, skoro ograniczenie jawności może nastąpić tylko w przypadkach określonych ustawami. Rada Powiatu nie ma więc upoważnienia do samodzielnego określenia okoliczności w przypadku których występowania należy wyłączyć jawność sesji. Rada Powiatu nie była władna również ograniczyć udziału w posiedzeniu komisji osób niebędących członkami tej komisji tylko do osób zaproszonych. Zgodnie z zasadą jawności działania organów powiatu w posiedzeniach komisji może wziąć udział każdy, bez konieczności uzyskania zaproszenia przewodniczącego komisji.

Zgodnie z § 48 załącznika do uchwały: powiatowe przepisy porządkowe ogłasza się przez ich publikację w środkach masowego przekazu oraz w drodze obwieszczeń na terenie powiatu. Przepisy te wchodzi w życie z dniem takiego ogłoszenia. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić

w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia. Zgodnie zaś z art. 14 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych: 1. Przepisy porządkowe ogłasza się w drodze obwieszczeń, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie lub w środkach masowego przekazu. 2. Za dzień ogłoszenia przepisów porządkowych uważa się dzień wskazany w obwieszczeniu. 3. Ogłoszenie przepisów porządkowych w sposób określony w ust. 1 nie zwalnia z obowiązku ich ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tym samym podejmując § 48 załącznika do uchwały rada zmodyfikowała przepisy ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, poprzez pominięcie możliwości ogłoszenia przepisów porządkowych w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie oraz zmianę terminu wejścia w życie (podstawowy termin wskazany przez ustawodawcę - po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia).

W § 54 załącznika uchwały Rada Powiatu postanowiła: „Komisja rewizyjna może zasięgać porad, opinii i ekspertyz osób posiadających szczególną wiedzę fachową w ściśle określonym zakresie. W tym celu Komisja składa za pośrednictwem Przewodniczącego Rady, wniosek do Zarządu w celu zawarcia umowy ze wskazaną we wniosku osobą lub osobami. W razie odmowy zawarcia umowy przez Zarząd, Komisja zwraca się do Rady z wnioskiem o podjęcie właściwej decyzji. Treść powyższej regulacji wskazuje, że Rada przypisała sobie kompetencje do zadecydowania o konieczności zamówienia konkretnej porady, opinii czy też ekspertyzy dla potrzeb komisji rewizyjnej. Sformułowanie „podjęcie właściwej decyzji” nie jest do końca jasne. Jednak jedyna możliwa interpretacja cytowanego przepisu prowadzi do wniosku, że rada powiatu w przypadku nieuwzględnienia wniosku komisji przez Zarząd może wydać polecenie zawarcia odpowiedniej umowy.

Tymczasem zgodnie z art. 48 ust.1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym „1. Oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd. 2. Zarząd może upoważnić pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu”. W pojęciu "spraw majątkowych" mieszczą się wszystkie działania zmierzające do rozporządzenia majątkiem powiatu, czyli między innymi zawieranie umów cywilnoprawnych np. umowy o dzieło. Ustawodawca uznał, że do zawierania tego rodzaju umów właściwi są członkowie zarządu, jednocześnie przyznając w art. 12 pkt 8 ustawy o samorządzie powiatowym Radzie Powiatu kompetencje do podejmowania uchwał w sprawach majątkowych powiatu, ale w ograniczonym zakresie. Art. 12 pkt 8 ustawy o samorządzie powiatowym, a także żaden inny przepis o randze ustawowej, nie daje Radzie Powiatu kompetencji do zobowiązania członków organu wykonawczego do zawarcia umowy wskazanej w § 54 ust. załącznika uchwały, tym bardziej, Rada nie może samodzielnie wydać polecenia do zawarcia takiej umowy pracownikom starostwa, czy kierownikom powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu, ponieważ jak wyżej wskazano mogą oni składać oświadczenia woli wyłącznie z upoważnienia zarządu i to tylko w sprawach związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu.

Zgodnie z § 62 załącznika do uchwały: nie można łączyć funkcji Przewodniczącego Komisji stałej z funkcją Członka Zarządu, Przewodniczącego Rady i Wiceprzewodniczącego Rady. Tymczasem jedynie w art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym ustawodawca zastrzegł, że przewodniczący i jego zastępcy oraz radni będący członkami zarządu nie mogą wchodzić w skład komisji i to wyłącznie w skład komisji rewizyjnej. Należy zatem przyjąć, że skoro ustawodawca samodzielnie uregulował kwestie ewentualnych ograniczeń w składzie osobowym komisji rady, rada powiatu nie ma uprawnienia stanowić własnych przepisów w przedmiotowym zakresie. Zatem zapisem § 62 załącznika do uchwały Rada przekroczyła kompetencję ustawową z art. 12 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uprawniającego Radę do uchwalenia statutu powiatu, jednocześnie naruszając art. 16 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

W § 76 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany do zapewnienia kontrolującemu odpowiednich warunków i środków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli. Kierownik jednostki kontrolowanej jest zobowiązany również do udostępnienia kontrolującemu niezbędnej dokumentacji. Regulacja ta odnosi się do kontroli przeprowadzanych przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu Wołowskiego. Jednakże zdaniem Organu Nadzoru zapis ten stanowi przekroczenie upoważnienia do określania w statucie powiatu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy

komisji powoływanych przez radę (art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym), gdyż nałożenie obowiązków określonego zachowania na kierowników kontrolowanego podmiotu nie mieści się w zakresie zasad i trybu działania komisji rewizyjnej. W ramach zasad i trybu działania komisji rewizyjnej powinny być uregulowane wyłącznie działania członków komisji rewizyjnej. Ponadto należy podkreślić, że treść § 76 jest sformułowana niedostatecznie czytelnie, rada nie doprecyzowała bowiem jakie warunki i środki, w jej rozumieniu są niezbędne do przeprowadzenia kontroli, co oznacza, że na podstawie § 76 przeprowadzający kontrole uzyskali niczym nieograniczone uprawnienia w powyższym zakresie. Należy mieć na względzie, że, jak już wyżej wskazano, Rada Powiatu Wołowskiego w swej działalności uchwalodawczej związana jest zasadą legalizmu, wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, a wyrażającą się w konieczności działania na podstawie i w granicach prawa, a także art. 94 Konstytucji RP, w oparciu o który organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Wobec powyższego zapis 76 załącznika do uchwały do uchwały należy uznać za podjęty z istotnym naruszeniem art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym w związku z art. 7 Konstytucji RP.

W § 77 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła: podczas wykonywania czynności kontrolnych, zespół kontrolny jest zobowiązany do przestrzegania przepisów dotyczących w szczególności bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych (tajemnicy państwowej i służbowej) oraz ochrony danych osobowych obowiązujących w kontrolowanej jednostce. Przy tym Rada nie wskazała jakie konkretnie przepisy mają kontrolujący przestrzegać, można więc uznać, że § 77 ust. 1 załącznika do uchwały dotyczy przestrzegania zarówno przepisów o charakterze wewnętrznym, jak i tych wyższego rzędu, czyli ustaw i rozporządzeń. W § 87 ust. 1 załącznika do uchwały Rada zapisała: W zakresie rozpatrywania skarg na działalność Zarządu, Starosty, kierowników jednostek organizacyjnych powiatu i kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży stosuje się przepisy K.p.a. oraz niniejszego statutu.

Zdaniem Organu Nadzoru przytoczone powyżej normy pozostają w sprzeczności z określonym w art. 87 Konstytucji RP hierarchicznie ukształtowanym systemem źródeł prawa. Ustęp 1 tego przepisu stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 określa natomiast, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Przyjąć należy, że kolejność wymieniania w art. 87 ustawy zasadniczej źródeł prawa wskazuje na ich hierarchię.

Powyższą tezę potwierdzają inne przepisy konstytucyjne. W odniesieniu do aktów prawnych przyjmowanych na poziomie centralnym jest to art. 188 pkt 1-3, natomiast w stosunku do aktów stanowionych przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej – art. 184 Konstytucji RP. Przepis ten wyraźnie wskazuje, że akty prawa miejscowego – podobnie jak wszystkie uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego – znajdują się w hierarchii źródeł prawa poniżej ustaw. Tym samym rada powiatu nie może w akcie prawa miejscowego – jako akcie hierarchicznie niższym od ustawy – zastrzegać, że przepisy ustawowe mają mieć w określonym przypadku zastosowanie. Przyjąć trzeba, że podobną zasadę odnieść należy do rozporządzeń, które w hierarchii źródeł prawa również znajdują się wyżej od aktów prawa miejscowego. W związku z tym uznać trzeba, że § 77 ust. 1 oraz § 87 ust. 1 we fragmencie „przepisy K.p.a. oraz” załącznika do uchwały w sposób istotny naruszają prawo, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Zgodnie z § 81 ust. 2 załącznika do uchwały: Komisja rewizyjna, na podstawie protokołu kontroli, sporządza i kieruje do kierownika kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne zawierające opinie, zalecenia i wnioski. Zgodnie zaś z § 83 załącznika do uchwały: kierownik kontrolowanej jednostki jest zobowiązany- w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego zawiadomić Komisję rewizyjną na piśmie, o sposobie realizacji zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. W razie braku możliwości wykonania zaleceń w wyznaczonym terminie, kierownik podaje przyczyny tego stanu rzeczy. W myśl § 84 ust. 3 lit d załącznika do uchwały: sprawozdanie komisji powinno zawierać informacje o realizacji zaleceń. Zgodnie z art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. Unormowanie § 83 narusza niewątpliwie art. 16 ustawy o samorządzie powiatowym i nie mieści się w uprawnieniach kontrolnych komisji rewizyjnej. Zdaniem Wojewody uprawnienia komisji rewizyjnej sprowadzają się do badania i oceny prawidłowości

działań kontrolowanych podmiotów. Wydawanie wiążących dyspozycji dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości obejmuje uprawnienia nadzorcze, których komisja nie posiada. Z tego powodu nie jest dopuszczalne zobowiązanie kierowników jednostek kontrolowanych do udzielenia odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne komisji rewizyjnej a także dostosowanie się do jej wniosków i zaleceń. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 9 grudnia 2009 r., sygn.akt IV SA/Gl 765/0., wyrok ten wprowadził do kompetencji komisji rewizyjnej rady gminy, ale przepisy regulujące kompetencje komisji rady powiatu nie różnią się zasadniczo w powyższym zakresie. W związku z stwierdzeniem nieważności § 83 załącznika do uchwały zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności także § 81 ust. 2 uchwały we fragmencie „zalecenia” oraz § 84 ust. 3 lit d załącznika do uchwały, które bezpośrednio nawiązują do § 83 załącznika do uchwały.

W rozdziale VI załącznika do uchwały Rada Powiatu Wołowskiego szczegółowo uregulowała procedurę rozpatrywania skarg i wniosków. Tego rodzaju regulację można uznać za określenie trybu pracy rady (art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym). Należy jednak przy tym pamiętać, że problematyka skarg i wniosków została już uregulowana w przepisach wyższego rzędu: ustawie Kodeks postępowania administracyjnego oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków. Jak już wyżej wskazano akt prawa miejscowego nie może być sprzeczny z tego rodzaju przepisami. Większość przepisów zawartych w rozdziale VI załącznika albo doprecyzowuje przepisy wyższego rzędu (w związku z potrzebami lokalnymi) albo bezpośrednio do nich nawiązuje, jednak § 87 ust. 4 i § 92 załącznika do uchwały niewątpliwie stanowią ich modyfikacje.

Zgodnie § 87 ust. 4 załącznika do uchwały: skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, a także ustnie do protokołu. Tymczasem zgodnie z § 5 rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków: skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu. Rada Powiatu więc ograniczyła możliwość wnoszenia skarg i wniosków. Podobnie w § 92 załącznika do uchwały: w terminie do 7 dni skarga niepodlegająca rozpatrzeniu przez Radę, przekazywana jest organowi właściwemu do jej rozpatrzenia z powiadomieniem wnoszącego o adresacie i terminie przekazania. Zgodnie z art. 231 Kodeksu postępowania administracyjnego: jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Ustawodawca uregulował odmiennie termin przekazania skargi niepodlegającej rozpatrzeniu przez Radę do organu właściwego, ponadto zgodnie z przepisem ustawowym przekazanie to nie jest obligatoryjne. Jak już wyżej wyjaśniono modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie § 106 ust. 3 załącznika do uchwały: uchwały Zarządu ewidencjonuje się w rejestrze prowadzonym przez Kierownika Biura Rady i Zarządu Powiatu. Tym sama Rada Powiatu nałożyła na pracownika Starostwa obowiązek wypełniania konkretnego zadania w zakresie obsługi zarządu powiatu. Zdaniem organu nadzoru, cytowany § 106 ust. 3 stanowi wkroczenie przez Radę Powiatu w kompetencje Starosty. Starosta będący zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa powiatowego jest wyłącznie władny do decydowania o zakresie i rodzaju ich obowiązków pracowniczych. Na mocy art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym jasno wynika, iż starosta sprawuje władztwo organizacyjne nad pracownikami, zatem to wyłącznie starosta, jako pracodawca, wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników starostwa. Ponadto, przepis art. 7 ustawy o pracownikach samorządowych wprost określa podmioty dokonujące czynności z zakresu prawa pracy w imieniu różnych pracodawców samorządowych. Oznacza to, że żaden inny podmiot (takie jak na przykład Rada Powiatu) nie może ingerować w czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych. Mając na uwadze powyższe należy przyjąć, iż to nie Rada, a Starosta, jako przewodniczący organu wykonawczego powiatu i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników starostwa powiatowego, ma wyłączne prawo decydowania o zakresie obowiązków pracowników starostwa (poszczególnych komórek organizacyjnych wchodzących w skład starostwa). Rada, nie będąc organem uprawnionym do dokonywania wobec pracowników starostwa powiatowego czynności z zakresu prawa pracy, nie powinna wypowiadać się na temat obowiązków pracowników odpowiedzialnych za obsługę zarządu.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – Organu Nadzoru w terminie 30 dni od jego doręczenia. 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.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz