

Uchwała Nr 15.251.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 20 czerwca 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LVII/5/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego w 2024 roku

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr LVII/5/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego w 2024 roku, z powodu istotnego naruszenia art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

§ 2

Na niniejszą uchwałę Powiatowi Piaseczyńskiemu służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 30 maja 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LVII/5/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego w 2024 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl art. 3d ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie powiatowym, w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu powiatu. Wynika z tego, że budżet obywatelski jest częścią budżetu powiatu, a zatem i procedura jego uchwalania jest elementem składowym uchwalania budżetu. W związku z powyższym, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego wskazała art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym.

W załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały, tj. w Regulaminie Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego na 2024 r. (zwanym dalej Regulaminem), Rada Powiatu Piaseczyńskiego ustaliła szczegółowe zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych.

W toku działalności nadzorczej ustalono, iż przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 18 maja 2023 r. pod poz. 6209, co przy zachowaniu wskazanego w § 5 badanej uchwały okresu *vacatio legis* (po upływie 14 dnia od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego) oznacza, iż weszła ona w życie z dniem 2 czerwca 2023 r.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do Regulaminu, stanowiącym Harmonogram, cyt. „1. Zgłaszanie propozycji zadań do Budżetu Obywatelskiego - 15 maja 2023 r. do 28 maja 2023 r.”.

Mając na uwadze regulację zawartą w pkt 1 załącznika nr 1 do Regulaminu, zgłaszanie propozycji zadań do budżetu obywatelskiego na rok 2024 miałoby trwać od 15 maja 2023 r. do 28 maja 2023 r.,

a zatem przed datą, w której Regulamin zaczął obowiązywać. Stosownie do art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu określa – w drodze uchwały – zasady i tryb

przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu.

Wskazać przy tym należy, iż określenie ram czasowych zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie konsultacji z mieszkańcami powiatu. Tym samym stwierdzić należy, iż Rada Powiatu Piasieczyskiego, choć określiła termin zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego, to jednak w wyniku zaistnienia okoliczności faktycznych dotyczących publikacji badanej uchwały, termin ten jest fizycznie niemożliwy do spełnienia przez mieszkańców lub grupę mieszkańców Powiatu Piasieczyskiego, a także organizację mającą siedzibę na terenie Powiatu Piasieczyskiego, gdyż w terminie od 15 maja 2023 r. do 28 maja 2023 r. badana uchwała nie stanowiła źródła prawa miejscowego, a w konsekwencji nie kreowała

praw i obowiązków.

Powyższe ma swoje źródło w konstytucyjnej zasadzie, dotyczącej obowiązkiwania prawa, wynikającej z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz

aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Wskazana nieprawidłowość – w ocenie Kolegium Izby – istotnie narusza delegację zawartą w art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Stąd też zachodzi konieczność wyeliminowania badanej uchwały z obrotu prawnego. Nie może bowiem istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób

wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22).

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY
Aneta Chmielewicz
LB-2106

Uchwała Nr 11.194.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 26 kwietnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLVI/5/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego w 2023 roku

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XLVI/5/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego w 2023 roku, z powodu istotnego naruszenia art. 3d ust. 2, ust. 5 i ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym.

§ 2

Na niniejszą uchwałę Powiatowi Piaseczyńskiemu służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 4 kwietnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XLVI/5/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego w 2023 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl art. 3d ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu powiatu. Wynika z tego, że budżet obywatelski jest częścią budżetu powiatu, a zatem i procedura jego uchwalania jest elementem składowym uchwalania budżetu. W związku z powyższym, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego wskazała art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym.

W Załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały, tj. w Regulaminie Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego na 2023 r. (zwanym dalej Regulaminem), Rada Powiatu Piaseczyńskiego ustaliła szczegółowe zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami powiatu.

Kolegium Izby wskazuje, że Rada Powiatu Piaseczyńskiego nie określiła w przedmiotowej uchwale wymaganej liczby podpisów mieszkańców popierających projekt.

Zgodnie z art. 3d ust. 6 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym, w uchwale w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, rada powinna określić wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt. Nie może być ona większa niż 0,1% mieszkańców terenu objętego pulą budżetu obywatelskiego, w którym zgłaszany jest projekt.

W oparciu o ten przepis, Rada Powiatu Piaseczyńskiego powinna wskazać konkretny % bądź konkretną liczbę podpisów mieszkańców popierających projekt. Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że jeżeli projekty, jak postanowiła Rada Powiatu Piaseczyńskiego, będą zgłaszane i realizowane

w podziale na pulę powiatową oraz sześć pól gminnych, to określając liczbę podpisów popierających projekt, powinna tę liczbę odnieść do liczby mieszkańców każdej puli.

Rada Powiatu Piaseczyńskiego tym samym nie wypełniła delegacji ustawowej, wynikającej z art. 3d ust. 6 pkt 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

Z kolei w § 8 ust. 10 Regulaminu Rada Powiatu Piaseczyńskiego, uchwalając zapis o losowaniu, w przypadku gdy, cyt. „(...) kilka projektów uzyskało tę samą liczbę głosów, a pozostała kwota nie umożliwia realizacji ich wszystkich, za przyjęty do realizacji uznaje się projekt wyłoniony w drodze losowania publicznego zorganizowanego przez Zespół, mającego miejsce nie później niż 3 dni po opublikowaniu listy projektów”, nie ustaliła zasad tego losowania. W tej sytuacji Kolegium Izby uznało, że Rada Powiatu Piaseczyńskiego nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 3d ust. 6 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, który nakłada na nią obowiązek określenia w drodze uchwały wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego, w tym określenie zasad ustalania wyników wyborów projektów. Według słownika języka polskiego (www.sjp.pwn.pl), przez pojęcie „zasada” należy rozumieć sposób postępowania w danych okolicznościach.

Uchwała rady powiatu, będąca aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie przepisów ustawowych, musi precyzyjnie stosować się do regulacji ustawowych. Ich naruszenie należy traktować, jako istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

W § 8 ust. 14 Regulaminu postanowiono, cyt. „Realizacja projektów wybranych przez mieszkańców w ramach Budżetu podlega monitoringowi przez Zespół”. Powyższy zapis dotyczy określenia zasad realizacji budżetu powiatu w zakresie budżetu obywatelskiego. Nie dotyczy natomiast zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu w przedmiocie budżetu obywatelskiego. W związku z czym przytoczony zapis wykracza poza zakres delegacji wynikającej z art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym uchwała rady powiatu określa zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu.

Zapis § 8 ust. 14 Regulaminu nie określa również wymagań, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. W związku z powyższym regulacje niniejsze wykraczają poza zakres delegacji wynikającej z art. 3d ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, z którego wynika, iż rada powiatu w drodze uchwały określa wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego. Poza zakres delegacji wykraczają tym samym zapisy § 8 ust. 14 Regulaminu, gdyż nie dotyczą one zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Powiatu Piaseczyńskiego.

Przekroczenie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego – w ocenie Kolegium Izby – istotnie narusza przepis kompetencyjny. Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. Przykładowo WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12 (...)), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”.

W § 2 ust. 4 Regulaminu Rada Powiatu Piaseczyńskiego umieściła zapis, cyt. „Wysokość środków przeznaczonych na budżet obywatelski dzieli się na pulę powiatową oraz sześć pul gminnych obejmujących sześć gmin wchodzących w skład Powiatu”. Następnie w § 2 ust. 7 Regulaminu postanowiono, cyt. „Zaplanowana w budżecie Powiatu kwota na realizację projektów zgłoszonych i wybranych w ramach Budżetu jest proporcjonalna do liczby mieszkańców w oparciu o aktualne dane udostępnione przez Główny Urząd Statystyczny, a jej wysokość określa corocznie Rada”. Kolegium Izby zauważyło, że w badanej uchwale Rada Powiatu Piaseczyńskiego nie określiła wysokości budżetu obywatelskiego. Wskazanie wysokości budżetu obywatelskiego należy do niezwykłych kompetencji organu stanowiącego. Oznacza to, że Rada Powiatu Piaseczyńskiego ma nie tylko prawo, ale

i obowiązek wskazania wysokości budżetu obywatelskiego. Rada Powiatu Piaseczyńskiego powinna wskazać konkretną kwotę lub sposób jej obliczenia, zmierzający do określenia konkretnej kwoty, a także, jaka wysokość środków przypadnie na każdą z pul. Rada Powiatu Piaseczyńskiego zobligowana była podać w badanej uchwale wysokość wydatków przeznaczoną na budżet obywatelski wyrażoną w konkretnym % bądź określonej kwocie, a następnie - skoro zdecydowała, że dokona podziału tych środków – wskazać, jaka ich część przypadnie na pulę powiatową, a jaka na każdą z sześciu pól gminnych.

Należy nadmienić, iż zgodnie z Załącznikiem nr 1 do Regulaminu, stanowiącym Harmonogram, zgłaszanie propozycji zadań do budżetu obywatelskiego ma się odbywać od 22 kwietnia 2022 r. do 22 maja 2022 r. W tym stanie rzeczy, mieszkańcy Powiatu Piaseczyńskiego, składający projekty, np. 22 kwietnia 2022 r., nie posiadają informacji o kwocie budżetu obywatelskiego przypadającej na rok 2023 na każdą z pól określonych w przedmiotowej uchwale. Nieokreślenie przez Radę Powiatu Piaseczyńskiego wysokości wydatków przeznaczonych na budżet obywatelski, jako niewypełnienie delegacji ustawowej, stanowi istotne naruszenie art. 3d ust. 2 i ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę na pozostawienie wolnych miejsc w Załącznikach nr 3 oraz nr 4 do Regulaminu w treści zapisu, cyt. „Oświadczam także, iż zapoznałam(-em) się z treścią uchwały nr:”. Taki sposób zapisu może spowodować, że osoby biorące udział w głosowaniu w ogóle nie wypełnią bądź wypełnią w nieprawidłowy sposób pozostawione wolne miejsca, czego konsekwencją może być nieważność oddanego głosu. Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne i wyczerpujące (np. wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/GD 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
LB-2106

Uchwała Nr 10.157.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 kwietnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XLVI/3/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania przy udzielaniu dotacji spółkom wodnym działającym na terenie powiatu piaseczyńskiego i sposobu jej rozliczania

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XLVI/3/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania przy udzielaniu dotacji spółkom wodnym działającym na terenie powiatu piaseczyńskiego i sposobu jej rozliczania, z powodu istotnego naruszenia art. 443 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 z późn. zm.) oraz § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U z 2016 r. poz. 283).

§ 2

Na niniejszą uchwałę Powiatowi Piaseczyńskiemu służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 1 kwietnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XLVI/3/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania przy udzielaniu dotacji spółkom wodnym działającym na terenie powiatu piaseczyńskiego i sposobu jej rozliczania.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Przedmiotową uchwałą Rady Powiatu Piaseczyńskiego określone zostały zasady udzielania dotacji celowej, tryb postępowania przy udzielaniu dotacji spółkom wodnym działającym na terenie powiatu piaseczyńskiego i sposób jej rozliczania.

W § 2 badanej uchwały postanowiono cyt. „Łączną kwotę dotacji na dany rok budżetowy ustala Rada Powiatu Piaseczyńskiego w uchwale budżetowej” oraz w § 3 ust. 5 cyt. „Udzielona pomoc finansowa nie może przekroczyć 80% wartości dofinansowywanego do wykonania przez spółkę wodną zadania inwestycyjnego”.

Z powyższych zapisów nie wynika, w jakiej wysokości dotacja zostanie udzielona. Kolegium Izby ustaliło, że w badanej uchwale Rada Powiatu Piaseczyńskiego nie określiła, w jakiej wysokości dotacja może być udzielona. Organ stanowiący, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej dla spółek wodnych, powinien w uchwale jednoznacznie określić kwotę dotacji, tak by beneficjent nie miał wątpliwości, o jaką wysokość dotacji może się ubiegać (wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 października 2015 r. V SA/Wa 3664/15, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lutego 2012 r. I SA/Sz 52/12, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I Sa/Gd 6/20). Organ uchwalodawczy nie może swoich kompetencji w tym zakresie scedować na organ wykonawczy. Określenie wysokości przedmiotowej dotacji może nastąpić, np. przez wskazanie wartości kwotowej dotacji, czy wskazanie

określonego procenta poniesionych wydatków. Zaniechanie określenia wysokości dotacji w uchwale powoduje, że podjęcie decyzji w zakresie ustalenia kwoty dotacji zostało przeniesione z organu stanowiącego na organ wykonawczy, co pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne.

W § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, cyt. „W przypadku stwierdzenia uchybień formalnych lub innych wad wniosku, Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego, wzywa spółkę wodną do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku, w ciągu 14 – stu dni od dnia otrzymania wezwania”.

Kolegium Izby wskazuje, iż Rada Powiatu Piaseczyńskiego nie ustaliła jakich, cyt. „innych wad” może dotyczyć składany wniosek. Następnie w załączniku nr 2 do badanej uchwały, który zawiera „Sprawozdanie z wykorzystania dotacji udzielonej z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego”, zawarto informację, cyt. „Do sprawozdania należy dołączyć uwierzytelnione kopie dokumentów (faktur, rachunków, itp.) potwierdzających wykorzystanie dotacji celowej i poniesione wydatki oraz protokół odbioru”. Przyjęty zapis, cyt. „itp.” nie wskazuje, jakiego rodzaju dokumenty należy przedłożyć.

Zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Brak precyzyjnych zapisów powoduje powstanie niedopuszczalnego luzu interpretacyjnego, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych (tak: wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV/SA/PO 1248/20, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2019 r. III SA/G1 1267/18).

Zgodnie z § 5 badanej uchwały, cyt. „Decyzję o przyznaniu dotacji podejmuje w drodze uchwały Zarząd Powiatu Piaseczyńskiego uwzględniając wysokość środków finansowych przeznaczonych na ten cel w uchwale budżetowej”.

Formułując ww. zapis, Rada Powiatu Piaseczyńskiego ograniczyła się jedynie do wskazania organu właściwego do załatwienia danej sprawy, natomiast zgodnie z dyspozycją art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne, organ stanowiący, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, winien określić również zasady udzielania dotacji celowej. Zgodnie z prezentowanym w doktrynie stanowiskiem, pod pojęciem „zasady udzielania dotacji celowej” należy rozumieć reguły określające przesłanki merytoryczne o charakterze podmiotowym oraz przedmiotowym, których spełnienie przez potencjalnego dotowanego stanowi główny warunek ubiegania się o dotację oraz normy określające sposób ustalenia wysokości dotacji, krąg podmiotów, którym można ją przekazać oraz rodzaj zadań, na które może być udzielona (A. Dziedzic, Naruszenie dyscypliny finansów publicznych z art. 8 ustawy, „Finanse Publiczne” 2012/7, s. 20–21, a także Alicja Sekuła, Roman Fandrejewski, Zasady, tryb przyznawania i przekazywania dotacji celowych przez jednostki samorządu terytorialnego a naruszenie dyscypliny finansów publicznych, FK 2016/10/64-71). W kwestii definiowania ww. pojęcia przytoczyć można również wyrok NSA z dnia 22 marca 2017 r. II GSK 1673/15, w którym Sąd wskazał, cyt. „Ustawowe określenie zasady ustalania i rozliczania dotacji oznacza wszak wskazanie reguł, którymi należy się kierować przy ustalaniu i rozliczaniu dotacji. Pojęcia te - interpretowane w kontekście celu i założeń ustawowych przyznawania dotacji celowych (...) obejmują zatem takie reguły postępowania jak określenie sposobu, w jaki dotacja dla beneficjenta będzie ustalana (...)”. Mając na uwadze powyższe, Rada Powiatu Piaseczyńskiego nie określiła zasad, w oparciu o które organ wykonawczy podejmowałby decyzję o udzielaniu dotacji, a tym samym nie wypełniła ustawowej delegacji wynikającej z art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne. Rada Powiatu Piaseczyńskiego, dysponując kompetencją do określenia zasad udzielania dotacji celowej, powinna w uchwale jednoznacznie określić, na podstawie jakich zasad organ wykonawczy ma podjąć decyzję o przyznaniu dotacji. Organ uchwalodawczy, poprzez brak wskazania odpowiednich przesłanek, de facto ceduje swoje kompetencje w tym zakresie na organ wykonawczy, pozostawiając mu swobodę w podjęciu arbitralnej decyzji o przyznaniu środków, która - wobec braku określonych kryteriów - nie będzie oparta na obiektywnych, możliwych do zweryfikowania przesłankach. Powyższe – w ocenie Kolegium Izby - w sposób istotny narusza art. 443 ust. 4 ustawy - Prawo wodne.

W § 8 przedmiotowej uchwały postanowiono, cyt. „W przypadku braku realizacji lub niewłaściwego zrealizowania zadania lub niepełnego wykorzystania środków dotacji, dotacja lub jej część, w wysokości wynikającej z rozliczenia podlega zwrotowi”. Następnie w § 9 uregulowano, cyt. „W sprawach

dotyczących udzielania, rozliczania i zwrotu niewykorzystanej dotacji stosuje się przepisy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych".

W ocenie Kolegium Izby określenie odnoszące się do zwrotu dotacji nie mieści się w zakresie ustawowego wyrażenia „sposób rozliczania dotacji”. Tym samym Rada Powiatu Piaseczyńskiego wykroczyła poza ramy upoważnienia ustawowego. Zgodnie z brzemieniem art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja regulacji ustawowych przez przepisy powiatowe jest niezgodna z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99). Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielewicz
LB-2106

Uchwała Nr 10.158.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 kwietnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XLVI/7/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz wskazania naruszenia prawa

Na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 528) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XLVI/7/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, tj. § 2 pkt. 1, 2, 3, 6, 7, § 4 ust. 1 w zakresie wyrażenia, cyt. „Dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy wskazany przez organ prowadzący szkołę lub placówkę”, § 4 ust. 2, § 5 ust. 8, w § 7 ust. 4 pkt. 2, § 7 ust. 11, z powodu istotnego naruszenia art. 2 pkt 15, 19, 25, 26 i 27 oraz art. 34 ust. 1, art. 36 ust. 3, 6 i 7 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1930 z późn. zm.), art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.), a także § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).
2. Wskazuje, iż uchwała Nr XLVI/7/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, została wydana z naruszeniem prawa, tj. § 124 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w zakresie, w jakim nie zachowuje ciągłości numeracji w § 3 uchwały.

§ 2

1. Na niniejszą uchwałę, w zakresie stwierdzenia nieważności, o której mowa w § 1 ust. 1 służy Powiatowi Piaseczyńskiemu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.
2. W zakresie wskazania naruszenia prawa, o którym mowa w § 1 ust. 2, na niniejszą uchwałę nie służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 1 kwietnia 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XLVI/7/22 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla publicznych i niepublicznych szkół

i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W badanej uchwale Rada Powiatu Piaseczyńskiego ustaliła tryb udzielania i rozliczania oraz tryb przeprowadzania kontroli prawidłowości pobrania i wykorzystania dotacji udzielanych z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla publicznych i niepublicznych szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, w tym zakres danych, które powinny być zawarte we wniosku o udzielenie dotacji i w rozliczeniu jej wykorzystania, a także termin przekazywania informacji o liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych oraz termin i sposób rozliczenia wykorzystania dotacji.

W § 2 badanej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, cyt. „Ilekcją w uchwale jest mowa o:

1) szkole - należy przez to rozumieć szkołę publiczną lub niepubliczną prowadzoną przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, działającą odpowiednio na podstawie zezwolenia wydanego przez Starostę Piaseczyńskiego lub na podstawie wpisu do ewidencji dokonanej przez Starostę Piaseczyńskiego;

2) placówkę - należy przez to rozumieć placówkę publiczną lub niepubliczną, prowadzoną przez osobę fizyczną lub osobę prawną niebędącą jednostką samorządu terytorialnego, działającą odpowiednio na podstawie zezwolenia wydanego przez Starostę Piaseczyńskiego lub na podstawie wpisu do ewidencji dokonanej przez Starostę Piaseczyńskiego;

3) organie prowadzącym szkołę lub placówkę - należy przez to rozumieć osoby fizyczne i osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego, prowadzących szkołę lub placówkę; (...)

6) roku bazowym - należy przez to rozumieć rok poprzedzający rok budżetowy;

7) roku budżetowym - należy przez to rozumieć rok, na który jest uchwalana ustawa budżetowa i są udzielane dotacje; (...).”

Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu Piaseczyńskiego dokonała nieuprawnionej modyfikacji i uzupełnienia bądź powtórzenia definicji: szkoły, placówki, organu prowadzącego, roku bazowego i roku budżetowego. Definicje te zawarte są odpowiednio w art. 2 pkt 27, 19, 15, 25 i 26 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Stąd też nie ma potrzeby ani podstaw do ich powielania, a tym bardziej do ich modyfikacji. Rada Powiatu Piaseczyńskiego przekroczyła granice delegacji ustawowej, na podstawie której została podjęta badana uchwała. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienia regulacji ustawowych przez przepisy powiatowe jest niezgodne z zasadami legislacji. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99).

W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Zamieszczenie w treści uchwały organu stanowiącego regulacji, będących powtórzeniem unormowań zawartych w odpowiednich przepisach ustawy o finansach publicznych, stanowi istotne naruszenie prawa.

W wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 20 października 2004 r. IV SA/Wr 505/04 Sąd wskazał, cyt. „Zgodnie z utrwalonym poglądem orzecznictwa (por. wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, ONSA 1993, nr 2, poz. 44; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 1993 r., SA/Wr 1793/93, OwSS 1995, nr 4, poz. 142; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, OwSS 2000, nr 1, poz. 17; wyrok NSA z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/Lu 882/02, Fin. Kom. 2003, nr 4, poz. 53; wyrok NSA z dnia 14 listopada 2003 r., II SA/Wr 1389/03, OwSS 2004, nr 1, poz. 14 i inne) nie jest dopuszczalne powtarzanie w jakimkolwiek akcie wydawanym przez organy samorządowe regulacji ustawowych. Powtórzenie bowiem regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie aktowi ustawowemu klauzuli obowiązywania w sytuacji, gdy ustawowy akt obowiązuje już na innej podstawie prawnej, organ samorządowy zaś nie posiada uprawnień do stanowienia aktów rangi ustawy. Dlatego też powtórzenie treści ustawy w akcie wydawanym przez organ samorządowy stanowi istotne naruszenie prawa”.

Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacje w akcie prawa miejscowego są niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11). W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących powiatowi.

W § 4 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego umieściła zapis, cyt. „Dotacja przekazywana jest na rachunek bankowy wskazany przez organ prowadzący szkołę lub placówkę (...)” oraz w § 4 ust. 2, cyt. „Dotację przekazuje się szkołom/placówkom w 12 miesięcznych częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca w okresie luty – listopad, w styczniu do 20 – go dnia miesiąca, a w grudniu do 15 – go dnia miesiąca”.

Wskazane wyżej uregulowania stanowią nieuprawnione powielenie oraz modyfikację przepisu art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30 oraz 31 ust. 1, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy - Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek, w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego; w przypadku dotacji, o której mowa w art. 31 ust. 1, liczba części należnej dotacji jest równa liczbie miesięcy, w których prowadzony jest dany kwalifikacyjny kurs zawodowy. Zdaniem organu nadzoru uchwała Rady Powiatu Piaseczyńskiego nie powinna regulować jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w ustawie.

W § 5 ust. 8 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego wskazała, cyt. „Organ prowadzący szkołę lub placówkę zobowiązany jest udostępnić organowi dotującemu dokumentację potwierdzającą faktyczną liczbę dzieci, uczniów lub słuchaczy uczęszczających do szkoły lub placówki oraz udzielania w tym zakresie niezbędnych informacji”.

Organ nadzoru nadmienia, iż powyższy zapis stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu art. 36 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, który stanowi, iż przedszkole, inna forma wychowania przedszkolnego, szkoła i placówka udostępnia dokumentację, o której mowa w ust. 2, oraz listy obecności, o których mowa w art. 26 ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli o udostępnienie tej dokumentacji. Jak wskazuje wyżej zacytowany przepis ustawy, dokumentację, o której mowa w art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, należy udostępnić w określonym terminie osobie upoważnionej do przeprowadzenia kontroli, a nie organowi dotującemu.

Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła w § 7 ust. 4 pkt 2 badanej uchwały, iż w przypadku gdy, cyt. „podmiot kontrolowany nie zapewnił kontrolującemu warunków niezbędnych do sprawnego przeprowadzenia kontroli, w tym pomieszczeń”, to czynności kontrolne mogą być przeprowadzone w siedzibie Starostwa Powiatowego w Piasecznie.

Organ nadzoru podkreśla, iż procedura oraz tryb postępowania organu dotującego, w przypadku utrudniania lub udaremniania przez szkołę, niepubliczną placówkę lub przez organ prowadzący tę szkołę lub placówkę czynności kontrolnych, zostały określone w art. 36 ust. 6 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w myśl którego organ dotujący wzywa dyrektora tej szkoły lub placówki lub organ prowadzący tę szkołę lub placówkę do zaprzestania tych działań w wyznaczonym terminie. Zgodnie z art. 36 ust. 7 ww. ustawy, po bezskutecznym upływie terminu, o którym mowa w ust. 6, organ dotujący wstrzymuje, w drodze decyzji administracyjnej, przekazywanie szkole, o której mowa w art. 26 ust. 2, lub niepublicznej placówce, o której mowa w art. 2 pkt 3, 6, 8 i 10 ustawy - Prawo oświatowe, dotacji do dnia umożliwienia przeprowadzenia w tej szkole lub placówce czynności kontrolnych, o których mowa w ust. 2.

Zdaniem organu nadzoru Rada Powiatu Piaseczyńskiego dokonała nieuprawnionej modyfikacji, uzupełnienia przepisów określonych w art. 36 ust. 6 i ust. 7 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

W § 7 ust. 11 przedmiotowej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego umieściła zapis, cyt. „Jeżeli w wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzone zostanie, że dotacja została:

- 1) wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem,
- 2) pobrana nienależnie,

3) pobrana w nadmiernej wysokości

- podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych".

Zdaniem Kolegium Izby powyższym zapisem Rada Powiatu Piaseczyńskiego dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu art. 252 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który wskazuje, iż dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

2) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2.

Nie budzi wątpliwości Kolegium Izby, iż zapis zawarty w § 7 ust. 11 nie powinien regulować jeszcze raz tego, co zostało już zamieszczone w ustawie.

W § 3 badanej uchwały nie zachowano ciągłości numeracji ustępów, gdyż brak jest ustępu 2. Błąd ten stał się przyczyną niezachowania spójności i przejrzystości tekstu badanej uchwały. Kolegium Izby wskazuje, iż postanowienia uchwały powinny być wyrażone w kolejno następujących po sobie paragrafach i żadne treści nie powinny się znajdować poza nimi, mając na uwadze § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Taka metoda redakcyjna jest niezwykle istotna z punktu widzenia powoływania przepisów oraz późniejszego ich odnajdywania (tak: Dębska M.M., Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, LexisNexis, 2013, Wydanie I).

Organ nadzoru wskazuje, iż badana uchwała jest aktem prawa miejscowego i winna być tekstem o klarownej, przejrzystej strukturze, jak również o usystematyzowanej numeracji paragrafów, w celu zapewnienia adresatom ustanowionych norm zrozumiałości i komunikatywności prawa. Dostrzeżone naruszenie nie ma postaci kwalifikowanej (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r. III SA/Wa 1608/19). Zgodnie z art. 11 ust. 3 o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale, izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano ją z naruszeniem prawa.

Z podanych powodów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
LB-2106

Uchwała Nr 3.61.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 18 stycznia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XLVIII/5/18 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla niepublicznych szkół posiadających uprawnienia szkoły publicznej i niepublicznych placówek oraz szkół publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XLVIII/5/18 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla niepublicznych szkół posiadających uprawnienia szkoły publicznej i niepublicznych placówek oraz szkół publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania, tj. § 7 ust. 8, z powodu istotnego naruszenia art. 38 ust. 1 w związku z art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. poz. 2203).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Powiatowi Piaseczyńskiemu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 31 grudnia 2021 r., tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XLVIII/5/18 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 maja 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji z budżetu Powiatu Piaseczyńskiego dla niepublicznych szkół posiadających uprawnienia szkoły publicznej i niepublicznych placówek oraz szkół publicznych prowadzonych przez inne podmioty niż jednostki samorządu terytorialnego oraz trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała pozostaje w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 7 ust. 8 badanej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, cyt. „organ dotujący ma prawo żądania wyjaśnień i dodatkowych informacji w zakresie złożonych rozliczeń oraz korekt tych rozliczeń”.

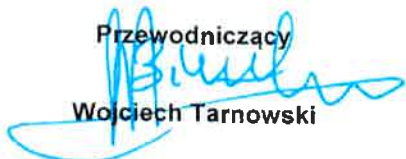
Zgodnie z art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, osoby upoważnione do kontroli mają prawo wstępu do przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek oraz wglądu do prowadzonej przez nie dokumentacji organizacyjnej, finansowej i dokumentacji przebiegu nauczania w związku z przekazaną dotacją, także do wglądu do list obecności oraz ich weryfikacji.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że kontrolujący nie pozostaje w stosunku przełożonego wobec pracowników kontrolowanej placówki, zatem aby nie zaburzać trybu pracy nie powinien kierować „żądań” o dodatkowe - nie wymienione w art. 36 ust. 2 ustawy - informacje i wyjaśnienia. Zwrot ten bowiem w swym znaczeniu nosi cechę natychmiastowości wykonania. Mając powyższe na względzie, w ocenie Kolegium Izby, doszło do istotnego naruszenia przepisu art. 36 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady 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 jest zakaz domniemania kompetencji (tak: wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r. II SA/Bk 336/19, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2013 r. IV SA/Po 116/13). Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2010 r. IV SA/Wr 593/09, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 6 listopada 2019 r. II SA/Bd 829/19). Modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego, możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (wyrok WSA w Opolu z dnia 4 listopada 2010 r. II SA/Op 378/10).

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że akty prawa miejscowego, jako ustanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych stanowią źródła prawa powszechnie obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi w związku z powyższym istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego. Badając zgodność z prawem uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że zapisy § 7 ust. 8 uchwały istotnie naruszają prawo i zachodzi konieczność wyeliminowania ich z obrotu prawnego.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY


Aneta Chmielewicz
LB-2106

2021.01.27

Uchwała Nr 15.251.2023
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 20 czerwca 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LVII/5/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego w 2024 roku

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr LVII/5/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego w 2024 roku, z powodu istotnego naruszenia art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym.

§ 2

Na niniejszą uchwałę Powiatowi Piaseczyńskiemu służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 30 maja 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LVII/5/23 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 11 maja 2023 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego w 2024 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl art. 3d ust. 4 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie powiatowym, w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy w bezpośrednim głosowaniu decydują corocznie o części wydatków budżetu powiatu. Wynika z tego, że budżet obywatelski jest częścią budżetu powiatu, a zatem i procedura jego uchwalania jest elementem składowym uchwalania budżetu. W związku z powyższym, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnych izb obrachunkowych.

Jako podstawę prawną podjęcia badanej uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego wskazała art. 3d ustawy o samorządzie powiatowym.

W załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały, tj. w Regulaminie Budżetu Obywatelskiego Powiatu Piaseczyńskiego na 2024 r. (zwanym dalej Regulaminem), Rada Powiatu Piaseczyńskiego ustaliła szczegółowe zasady i tryb przeprowadzenia konsultacji społecznych.

W toku działalności nadzorczej ustalono, iż przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 18 maja 2023 r. pod poz. 6209, co przy zachowaniu wskazanego w § 5 badanej uchwały okresu *vacatio legis* (po upływie 14 dnia od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego) oznacza, iż weszła ona w życie z dniem 2 czerwca 2023 r.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do Regulaminu, stanowiącym Harmonogram, cyt. „1. Zgłaszanie propozycji zadań do Budżetu Obywatelskiego - 15 maja 2023 r. do 28 maja 2023 r.”.

Mając na uwadze regulację zawartą w pkt 1 załącznika nr 1 do Regulaminu, zgłaszanie propozycji zadań do budżetu obywatelskiego na rok 2024 miałyby trwać od 15 maja 2023 r. do 28 maja 2023 r,

a zatem przed datą, w której Regulamin zaczął obowiązywać. Stosownie do art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu określa – w drodze uchwały – zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu.

Wskazać przy tym należy, iż określenie ram czasowych zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego jest istotną częścią trybu postępowania w sprawie konsultacji z mieszkańcami powiatu. Tym samym stwierdzić należy, iż Rada Powiatu Piaseczńskiego, choć określiła termin zgłaszania propozycji zadań do budżetu obywatelskiego, to jednak w wyniku zaistnienia okoliczności faktycznych dotyczących publikacji uchwały, termin ten jest fizycznie niemożliwy do spełnienia przez mieszkańca lub grupę mieszkańców Powiatu Piaseczńskiego, a także organizację mającą siedzibę na terenie Powiatu Piaseczńskiego, gdyż w terminie od 15 maja 2023 r. do 28 maja 2023 r. badana uchwała nie stanowiła źródła prawa miejscowego, a w konsekwencji nie kreowała praw i obowiązków.

Powyższe ma swoje źródło w konstytucyjnej zasadzie, dotyczącej obowiązywania prawa, wynikającej z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.

Wskazana nieprawidłowość - w ocenie Kolegium Izby – istotnie narusza delegację zawartą w art. 3d ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Stąd też zachodzi konieczność wyeliminowania badanej uchwały z obrotu prawnego. Nie może bowiem istnieć w obrocie prawnym uchwała, której nie sposób wykonać (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 141/22 i wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2022 r. VIII SA/Wa 182/22).

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski

RAIDCA PRAWNY
Aneta Chmielewicz
LB-2106



Warszawa, 19 lipca 2021 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.146.2021.KS

**Rada Powiatu Piaseczyńskiego
ul. Chyliczkowska 14
05-500 Piaseczno**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu Piaseczyńskiego Nr XXXVII/5/21 z dnia 24 czerwca 2021 r. *w sprawie kategorii drogi.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2021 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXXVII/5/2021 *w sprawie kategorii drogi.*

Jako podstawę prawną wskazano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, z późn. zm.), który stanowi, że rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej,

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2021 r.

W przedmiotowej uchwale Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, że:

„1. Pozbawia się kategorii dróg powiatowych i zalicza się do kategorii dróg gminnych:

1) drogę powiatową dawną wojewódzką wcześniej krajową nr 79, na odcinku od istniejącego przebiegu drogi krajowej nr 79 do węzła „Kąty” (od km 23 + 042 do km 23 + 255) oraz od węzła „Kąty” do drogi wojewódzkiej nr 724 (od km 23 + 344 do km 27 + 043),

2) drogę powiatową dawną wojewódzką wcześniej krajową nr 50 (od km 176 + 250 do km 178 + 450) wraz z nowo wybudowanymi drogami DD34 (długość 140,13 m), DD35 (długość 93,24 m), DD37 (od km 178 + 450 do km 178 + 829), długości 379 m,

3) drogę powiatową dawną drogę wojewódzką nr 769 Stacja Kolejowa Góra Kalwaria - droga 79 (od km 0 + 000 do km 1 + 006), - położone w Górze Kalwarii.

2. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Piaseczyńskiego.

3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Z kolei z uzasadnienia do uchwały wynika, że: „W dniu 18 maja 2021 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę Nr 49/21 w sprawie pozbawiania kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczenia do kategorii drogi powiatowych ww. dróg. Ponieważ przekazane drogi nie spełniają warunków ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych art. 6a ust. 1 „do dróg powiatowych zalicza się drogi stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą”, postanowiono zgodnie z art. 10 ust. 5d ustawy o drogach publicznych pozbawić ww. drogi kategorii drogi powiatowej dawniej wojewódzkiej i zaliczyć je do kategorii drogi gminnej”.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że niniejsza uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa w zakresie trybu jej wejścia w życie.

W § 3 uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, pomijając obowiązek ogłoszenia jej, jako aktu prawa miejscowego, w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała ma niewątpliwie charakter aktu prawa miejscowego, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. „Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała w sprawie pozbawienia kategorii odcinków dróg powiatowych. Taka uchwała stanowi prawo miejscowe w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 186, dalej powoływana jako u.s.p.). Wynika to stąd, że jej oddziaływanie skierowane jest bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego i adresowane do nieokreślonej ilości oraz kategorii osób i podmiotów, jest ona bowiem aktem zawierającym rozstrzygnięcie generalne. Tego typu uchwała wywiera skutki zewnętrzne, bowiem odnosi się do nieograniczonej liczby użytkowników i obowiązuje aż do jej uchylecia lub zmiany”(wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 1462/17). „Uchwały jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w trybie przepisów art. 10 ust. 5a-5f u.d.p. są aktami prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, służącymi osiągnięciu celu określonego tymi

przepisami, wzajemnie powiązanymi z wybudowaniem nowej drogi i włączeniem jej do istniejącej sieci drogowej, stosownie do funkcji którą ma pełnić.” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 października 2018 r. sygn. akt II SA/BD 492/18). „Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jest zatem skierowana do z góry nieokreślonego kręgu adresatów, z których każdy winien na podstawie treści uchwały móc ustalić zakres jej obowiązywania. Treść zaskarżonej uchwały jest jasna dla potencjalnego kręgu odbiorców” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 stycznia 2020 r. sygn. akt III SA/Kr 1134/19). „ W ocenie Sądu zakwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 u.s.p., albowiem jej oddziaływanie skierowane jest bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego i adresowane do nieokreślonej ilości oraz kategorii osób i podmiotów. Jest to akt zawierający rozstrzygnięcie generalne – pozbawienie drogi określonej kategorii i skutkuje nadaniem tej drodze z mocy prawa kategorii drogi gminnej” (wyrok WSA siedziba w Kielcach z dnia 17 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 839/20).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie m.in. aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy) i wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy). Ponadto akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy). Oznacza to, że w przypadku uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji, jak i zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie jej nieważności. Niepromulgowany akt prawa miejscowego nie może wejść w życie, zatem nie wiąże podmiotów, do których został on skierowany (wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 1213/10). „Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm

prawnych w nim zamieszczonych” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 października 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 282/09).

Rada Powiatu Piaseczyńskiego, błędnie określając w § 3 przedmiotowej uchwały tryb jej wejścia w życie poprzez pominięcie konieczności jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, uchybiła dyspozycjom art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co musi skutkować stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały.

Ponadto z pisma Starosty Piaseczyńskiego z dnia 12 lipca 2021 r. znak: ird.7126.74.2021 KW wynika, że: *„nie została zachowana procedura poinformowania Burmistrza Miasta i Gminy Góra Kalwaria (...) o zamiarze podjęcia uchwały pozbawiania kategorii dróg powiatowych i zaliczenia do kategorii dróg gminnych (...) na co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem, art. 10 ust. 5d Ustawy o drogach publicznych (Dz. U. 200.470.t.j.)”*, co stanowi o istotnym naruszeniu art. art. 10 ust. 5d ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że zarząd powiatu informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5c, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

W wyroku z dnia 5 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 127/17 NSA uznał wprost, że jedną z przesłanek do zastosowania trybu pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej określonego w art. 10 ust. 5a - 5d o drogach publicznych jest konieczność poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/



Warszawa, 19 lipca 2021 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.147.2021.KS

**Rada Powiatu Piaseczyńskiego
ul. Chyliczkowska 14
05-500 Piaseczno**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu Piaseczyńskiego Nr XXXVII/6/21 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie kategorii drogi.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2021 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXXVII/6/2021 w sprawie kategorii drogi.

Jako podstawę prawną wskazano art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 10 ust. 5c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, z późn. zm.), który stanowi, że rada powiatu może, w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi powiatowej odcinek drogi powiatowej o proporcjonalnej długości do odcinka drogi wojewódzkiej, o którym mowa w ust. 5a. Ten odcinek drogi powiatowej zostaje zaliczony do kategorii drogi gminnej,

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 czerwca 2021 r.

W przedmiotowej uchwale Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, że:

- „1. Pozbawia się kategorii drogi powiatowej i zalicza do kategorii drogi gminnej drogę powiatową dawną drogę wojewódzką nr 873 Pilawa – Zalesie Górne, na odcinku od km 3 +618 do km 3+878 (rampa kolejowa) położoną w Zalesiu Górnym gm. Piaseczno.
2. Wykonanie uchwały powierza się Zarządowi Powiatu Piaseczyńskiego.
3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Z kolei z uzasadnienia do uchwały wynika, że: „W dniu 18 maja 2021 r. Sejmik Województwa Mazowieckiego podjął uchwałę Nr 49/21 w sprawie pozbawiania kategorii drogi wojewódzkiej i zaliczenia do kategorii drogi powiatowych, drogę wojewódzką nr 873 Pilawa – Zalesie Górne, na odcinku od km 3 + 618 do km 3+878 (rampa kolejowa) położoną w Zalesiu Górnym gm. Piaseczno. Ponieważ przekazana droga nie spełnia warunku ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych Art. 6a ust. 1 „Do dróg powiatowych zalicza się drogi stanowiące połączenia miast będących siedzibami powiatów z siedzibami gmin i siedzib gmin między sobą”, postanowiono zgodnie z art. 10 ust. 5d ustawy o drogach publicznych pozbawić przedmiotowy odcinek kategorii drogi powiatowej dawniej wojewódzkiej i zaliczyć ją do kategorii drogi gminnej”.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, że przedmiotowa uchwała została podjęta z rażącym naruszeniem prawa w zakresie trybu jej wejścia w życie.

W § 3 uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, pomijając obowiązek ogłoszenia jej, jako aktu prawa miejscowego, w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

W ocenie organu nadzoru niniejsza uchwała ma niewątpliwie charakter aktu prawa miejscowego, co potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. „Przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie jest uchwała w sprawie pozbawienia kategorii odcinków dróg powiatowych. Taka uchwała stanowi prawo miejscowe w rozumieniu art. 40 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 186, dalej powoływana jako u.s.p.). Wynika to stąd, że jej oddziaływanie skierowane jest bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego i adresowane do nieokreślonej ilości oraz kategorii osób i podmiotów, jest ona bowiem aktem zawierającym rozstrzygnięcie generalne. Tego typu uchwała wywiera skutki zewnętrzne, bowiem odnosi się do nieograniczonej liczby użytkowników i obowiązuje aż do jej uchylenia lub zmiany”(wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 9 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Bd 1462/17). „Uchwały jednostek samorządu terytorialnego podejmowane w trybie przepisów art. 10 ust. 5a-5f u.d.p. są aktami prawa miejscowego o charakterze wykonawczym, służącymi osiągnięciu celu określonego tymi przepisami, wzajemnie powiązanymi z wybudowaniem nowej drogi i włączeniem jej do istniejącej sieci drogowej, stosownie do funkcji którą ma pełnić.” (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 października 2018 r. sygn. akt II SA/BD 492/18). „Zaskarżona uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jest zatem skierowana do z góry nieokreślonego kręgu adresatów, z których każdy winien na podstawie treści uchwały móc ustalić zakres jej obowiązywania. Treść zaskarżonej uchwały jest jasna dla potencjalnego kręgu

odbiorców” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 stycznia 2020 r. sygn. akt III SA/Kr 1134/19). „*W ocenie Sądu zakwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 u.s.p., albowiem jej oddziaływanie skierowane jest bezpośrednio do innej jednostki samorządu terytorialnego i adresowane do nieokreślonej ilości oraz kategorii osób i podmiotów. Jest to akt zawierający rozstrzygnięcie generalne – pozbawienie drogi określonej kategorii i skutkuje nadaniem tej drodze z mocy prawa kategorii drogi gminnej*” (wyrok WSA siedziba w Kielcach z dnia 17 grudnia 2020 r. sygn. akt II SA/Ke 839/20).

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie m.in. aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) stanowi zaś, że ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe (art. 2 ust. 1 ustawy) i wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanowione przez organ gminy ogłasza się w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy). Ponadto akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (art. 4 ust. 1 ustawy). Oznacza to, że w przypadku uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego niespełnienie wymagań formalnych w zakresie należytej publikacji, jak i zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie jej nieważności. Niepromulgowany akt prawa miejscowego nie może wejść w życie, zatem nie wiąże podmiotów, do których został on skierowany (wyrok NSA w Warszawie z dnia 3 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 1213/10). „*Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych*” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 października 2009 r. sygn. akt III SA/Wr 282/09).

Rada Powiatu Piaseczyńskiego, błędnie określając w § 3 przedmiotowej uchwały tryb jej wejścia w życie poprzez pominięcie konieczności jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, uchybiła dyspozycjom art. 4 ust. 1 oraz art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co musi skutkować stwierdzeniem jej nieważności.

Ponadto z pisma Starosty Piaseczyńskiego z dnia 12 lipca 2021 r. znak: ird.7126.74.2021 KW wynika, że: „nie została zachowana procedura poinformowania (...) Burmistrza Miasta i Gminy Góra Piaseczno o zamiarze podjęcia uchwały pozbawiania kategorii dróg powiatowych i zaliczenia do kategorii dróg gminnych (...) na co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem, art. 10 ust. 5d Ustawy o drogach publicznych (Dz. U. 200.470.t.j.)”, co stanowi o istotnym naruszeniu art. art. 10 ust. 5d ustawy o drogach publicznych, który stanowi, że zarząd powiatu informuje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o zamiarze podjęcia uchwały, o której mowa w ust. 5c, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

W wyroku z dnia 5 stycznia 2018 r. sygn. akt I OSK 127/17 NSA uznał wprost, że jedną z przesłanek do zastosowania trybu pozbawiania drogi kategorii drogi wojewódzkiej określonego w art. 10 ust. 5a - 5d o drogach publicznych jest konieczność poinformowania zarządu powiatu o zamiarze podjęcia uchwały, co najmniej na 30 dni przed jej podjęciem.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 grudnia 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Andrzej Górąj

Sędzia WSA

Joanna Kube (spr.)

Sędzia WSA

Danuta Kania

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 9 grudnia 2020 r.

sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego

na § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 22 ust. 7, § 25 ust. 1 pkt 1, 6, 10, § 28 ust. 7
zdanie drugie, § 40 ust. 4, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55, § 89 załącznika
do uchwały nr VI/9/19 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 28 marca 2019 r.

w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego

- 1. stwierdza, że zaskarżone przepisy § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, § 89 załącznika do uchwały nr VI/9/19 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego zostały wydane z naruszeniem prawa;**
- 2. oddala skargę w pozostałym zakresie;**
- 3. zasądza od Powiatu Piaseczyńskiego na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (słownie: czterysta osiemdziesiąt) złotych, tytułem zwrotu kosztów postępowania.**

Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem



UZASADNIENIE

Wojewoda Mazowiecki, dalej: „Wojewoda”, „organ nadzoru”, pismem z dnia 14 lutego 2020 r., w oparciu o art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, dalej: „u.s.p.”) oraz art. 3 § 2 pkt 5, art. 13 § 2 i art. 50 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.), skierował do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Powiatu Piaseczyńskiego Nr VI/9/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego.

W skardze Wojewoda wniósł o:

- orzeczenie nieważności uchwały Rady Powiatu Piaseczyńskiego Nr VI/9/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego w części § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 22 ust. 7, § 25 ust. 1 pkt 1, 6, 10, § 28 ust. 7 zdanie drugie, § 40 ust. 4, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55, § 89 załącznika, tj. Statutu Powiatu Piaseczyńskiego;
- zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie przepisu art. 14 ust. 3, art. 15 ust. 2, art. 16, art. 18 ust. 2, art. 19, art. 21 ust. 7, art. 21 ust. 9-13, art. 37 ust. 2 u.s.p. oraz art. 304 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, dalej: „k.p.k.”).

W odpowiedzi na skargę Rada Powiatu Piaseczyńskiego, dalej „Rada Powiatu”, wniosła o jej oddalenie w całości.

Wojewoda, uzasadniając zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności w ww. części uchwały Rady Powiatu Piaseczyńskiego Nr VI/9/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego, prezentował następujące zarzuty, wobec których sprzeciwiła się w odpowiedzi na skargę Rada Powiatu, przedstawiając argumentację na tę okoliczność (opisaną przy każdym z zarzutów Wojewody).

Zdaniem Wojewody, regulacja § 11 ust. 3 Statutu, zobowiązująca przewodniczącego rady do zasięgnięcia opinii konwentu rady (jako jego ciała doradczego przewodniczącego) przed ustaleniem czasu rozpoczęcia i miejsca obrad, jest ograniczeniem uprawnienia przewodniczącego w zakresie organizowania pracy rady. Argumentując, wskazał na art. 14 ust. 3 u.s.p., który stanowi, że zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad

rady. Poprzez organizowanie prac rady powiatu, o którym mowa w ww. przepisie, rozumie się czynności, głównie o charakterze materialnotechnicznym, takie jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu i terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 lipca 2012 r. sygn. akt III SA/Lu 203/12).

Rada Powiatu Piaseczyńskiego nie zgodziła się ze stanowiskiem Wojewody w tym względzie, wskazując, że zapis zdania pierwszego § 14 ust. 3 u.s.p. oznacza wyłącznie, że przewodniczącemu rady ustawodawca przypisał określone funkcje, poza które nie może wykraczać.

Wprowadzony do Statutu Powiatu Piaseczyńskiego zapis, że przewodniczący zasięga opinii konwentu rady, czy też opinii starosty, nie ogranicza go w żadnym zakresie w pełnionej funkcji. Są to jedynie zapisy o charakterze organizacyjnym, mające na celu usprawnić pracę rady powiatu. Podkreślono, że opinia ta nie ma charakteru wiążącego dla przewodniczącego. Konwent jest jedynie ciałem doradczym przewodniczącego, składającym się z samego przewodniczącego, wiceprzewodniczącego oraz przewodniczących klubów radnych. Zapis § 11 ust. 3 Statutu ma jedynie na celu usprawnienie pracy rady i jej organizacji, a także zapewnienie, aby w sesjach brała udział jak największa liczba radnych. Nie zmierzają one zaś w żadnym zakresie do jakiegokolwiek ograniczenia uprawnień przewodniczącego rady.

Zdaniem Wojewody, niezgodne z prawem w zakresie naruszenia samodzielności przewodniczącego jest również nałożenie na niego obowiązku zasięgnięcia opinii starosty w zakresie ustalenia listy osób, których obecność na sesji jest niezbędna lub pożądana (§ 12 ust. 1 Statutu).

Rada Powiatu nie jest też uprawniona do zobowiązywania członków zarządu, sekretarza, skarbnika oraz kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, do udziału w sesjach rady (§ 12 ust. 2 i 3 Statutu). W świetle art. 37 ust. 2 u.s.p., sekretarz i skarbnik uczestniczą w pracach zarządu powiatu oraz mogą uczestniczyć w obradach rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym. Uczestnictwo takie jest niewątpliwie uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Zgodnie zaś z art. 35 u.s.p., starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego i wykonuje uprawnienia zwierzchnika

służbowego w stosunku do pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnika powiatowych służb, inspekcji i straży.

Rada Powiatu nie może zatem przekształcać, mocą postanowień statutowych, ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny (wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14), bowiem do kompetencji starosty - jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego osób wskazanych w § 12 ust. 2 i 3 Statutu - pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym także w zakresie udziału w sesji rady.

Rada Powiatu kontrargumentując wskazała, że zapis § 12 ust. 2 i 3 Statutu nie wkracza w kompetencje starosty, jako podmiotu wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, a także zwierzchnika powiatowych służb, inspekcji i straży. W ustawie samorządowej nie jest uregulowana kwestia uczestnictwa członków zarządu w sesjach rady powiatu, co umożliwia doregulowanie tej istotnej kwestii w statucie jednostki samorządu terytorialnego. Brzmienie § 12 ust. 3 Statutu przewiduje, że kierownicy powiatowych jednostek organizacyjnych oraz kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży mogą zostać zobowiązani do udziału w sesji rady powiatu po uzgodnieniu ze starostą. Regulacja ta nie oznacza, iż Statut nakłada automatycznie na te podmioty obowiązek uczestnictwa w sesjach rady powiatu, a jedynie określa, że przewodniczący ustala tę kwestię ze starostą, który faktycznie, jako zwierzchnik służbowy pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, może zobowiązać te podmioty do uczestnictwa w tychże sesjach.

W tej kwestii Rada Powiatu zwróciła uwagę na brzmienie art. 19a u.s.p., które jej zdaniem Wojewoda pominął, zgodnie z którym przewodniczący rady powiatu w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady powiatu, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady powiatu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników. Regulacja ta pozostaje w pełnej zgodności z treścią § 12 ust. 3 statutu.

Ponadto podkreśliła, iż zapis § 12 ust. 2 Statutu nie pozostaje w jakiegokolwiek sprzeczności z art. 37 ust. 2 u.s.p. Skarbnik i sekretarz powiatu mają obowiązek uczestniczyć w pracach zarządu powiatu, przygotowywać materiały na jego

posiedzenia oraz wykonywać podjęte przez ten organ ustalenia w takim zakresie, w jakim wynika z to z poleceń starosty lub rozstrzygnięć zarządu. Odpowiada to założonej przez ustawodawcę roli tych pracowników w strukturze starostwa powiatowego: mają oni bowiem stanowić fachową, kierowniczą kadrę urzędniczą, która odpowiada za dwa istotne obszary jego działalności, tj. sprawy finansowe i organizację wewnętrzną. Brak możliwości zobowiązania tych podmiotów do uczestnictwa w sesjach rady powiatu, jako podmiotów w sposób profesjonalny odpowiedzialnych za sprawy finansowe i organizację wewnętrzną powiatu, stałby ponadto w sprzeczności z funkcją pełnioną przez te osoby w strukturze organizacyjnej powiatu.

W ocenie Wojewody, przepis § 18 ust. 4 Statutu, dający możliwość radzie uchwalenia w trakcie obrad uzupełnienia lub zmiany ustalonego porządku obrad, wyłącznie z ważnych powodów, na wniosek przewodniczącego, komisji, klubu radnych lub zarządu, przekracza zakres upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 15 ust. 2 u.s.p., zgodnie z którym rada powiatu może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Zdaniem Wojewody, radni mogą zmienić porządek obrad w każdym przypadku i w każdym momencie posiedzenia, jeśli tylko stwierdzą taką potrzebę. Do zmiany porządku obrad nie jest potrzebne wystąpienie „wyłącznie ważnego powodu”, bowiem jest to ograniczenie uprawnienia rady do dokonania zmiany porządku obrad w każdym momencie i nie można zastrzec takiego ograniczenia w statucie powiatu. Jedynym ustawowym warunkiem do wprowadzenia zmian w porządku obrad jest wymóg uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady.

Z kolei Rada Powiatu stwierdziła, że zapis § 18 ust. 4 Statutu nie jest sprzeczny z brzmieniem art. 15 ust. 2 u.s.p., ani też w żadnym zakresie go nie ogranicza. Zgodnie z tą regulacją, rada powiatu może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Zapis § 18 ust. 4 Statutu ma zastosowanie jedynie do sytuacji, kiedy zajdzie potrzeba zmiany porządku obrad w trakcie trwania sesji. W przypadku zaistnienia potrzeby zmiany porządku obrad na początku sesji, zgodnie z brzmieniem § 18 ust. 1 Statutu, przewodniczący, po stwierdzeniu prawomocności obrad, przedstawia porządek obrad, a następnie przyjmuje wnioski o jego zmianę lub uzupełnienie. Wnioski takie na początku sesji może złożyć radny, komisja, klub radnych oraz zarząd. Tak złożony wniosek na początku sesji, przewodniczący poddaje pod głosowanie i nie jest tutaj

wymagane zaistnienie ważnej przyczyny. Prawo do zmiany porządku obrad bez zaistnienia ważnej, a także jakiegokolwiek nawet przyczyny, bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, przewidziane zostało w statucie w § 18 ust. 2 i 3. Wprowadzenie zapisu § 18 ust. 4 Statutu miało jedynie na celu uniknięcie sytuacji zgłaszania w trakcie trwania obrad licznych wniosków o zmianę porządku obrad lub jego uzupełnienie, które dezorganizowałyby pracę rady, stąd obwarowanie potrzeby ich składania jedynie do „ważnych przyczyn”. Nie narusza to jednak uprawnień radnych, komisji, klubu radnych i zarządu do składania na początku sesji wniosków o zmianę lub uzupełnienie porządku obrad bez wskazywania jakiegokolwiek przyczyny (§ 18 ust. 3 i 4 statutu).

Zapis § 18 ust. 4 Statutu miał także na celu, co podkreśla się w orzeczeniach (m.in. wyroku WSA w Gliwicach z dnia 30 stycznia 2007 r. sygn. akt IV SA/GI 838/06), uniknięcie sytuacji zbyt częstego zaskakiwania radnych w trakcie trwania sesji projektami uchwał, z którymi nie mogli się wcześniej zapoznać. Kwestia ta nie została w tym zakresie uregulowana w art. 15 ust. 2 u.s.p., tak więc zgodnie z sentencją wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2008 r. sygn. akt II OSK 447/08, możliwe jest uregulowanie tej kwestii w statucie jednostki.

Zdaniem Wojewody, w § 22 ust. 7 Statutu dokonano niedozwolonej modyfikacji zapisu art. 21 ust. 13b u.s.p., zgodnie z którym treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości przez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej powiatu, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Przepis § 22 ust. 7 nie określa bowiem, w jaki zwyczajowo przyjęty sposób będzie podawana do publicznej wiadomości treść interpelacji i zapytań oraz odpowiedzi na nie, ograniczając się jedynie do wskazania dwóch podstawowych form, tj. BIP i strony internetowej starostwa.

W odpowiedzi na ww. zarzut Rada Powiatu podniosła, iż uregulowanie tej kwestii w Statucie w formie pomijającej ten sposób podania do publicznej wiadomości treści interpelacji i zapytań oraz odpowiedzi na nie, nie oznacza, że taki sposób nie może być przez radę powiatu stosowany w praktyce zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 13 u.s.p. Nie jest to ograniczenie, czy też naruszenie art. 21 ust. 13 u.s.p., gdyż brzmienie § 22 ust. 7 Statutu w żadnym zakresie nie zakazuje publikacji wskazanych dokumentów przez radę w inny sposób zwyczajowo przyjęty.

Zdaniem Wojewody, przepis § 28 ust. 7 zdanie drugie Statutu przewidujący, że nagrania z sesji, które odbyły się w okresie danego roku kalendarzowego, są przechowywane do czasu podjęcia przez radę uchwały o udzieleniu zarządowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu za ten rok, nie stanowi treści statutu, jako aktu o charakterze ustrojowym.

Kwestie związane z przechowywaniem nagrań z sesji zostały uregulowane w instrukcji kancelaryjnej, która określa m.in. zasady przechowywania dokumentów elektronicznych (np. nagrań dźwiękowych czy nagrań wideo), tj. w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67). Przy czym zasadą jest ustalenie kategorii A dla rady powiatu. Oznacza to, że regulacja ta wykracza poza delegacją ustawową i narusza przepisy rozporządzenia.

Rada Powiatu w odpowiedzi na ten zarzut podniosła, że Wojewoda nie wskazał jednak, który konkretnie przepis ww. rozporządzenia pozostaje w sprzeczności z zapisami § 28 ust. 7 zdanie drugie Statutu.

Jej zdaniem, choć wskazane rozporządzenie obejmuje całą dokumentację powstająca w podmiocie i do niego napływającą, w tym nagrania dźwiękowe i wideo z przebiegu sesji rady, to jednak powinna ona być klasyfikowana i kwalifikowana na podstawie jednolitego rzeczowego wykazu akt, zwanego dalej „wykazem akt”, przez oznaczanie, rejestrację i łączenie dokumentacji w akta spraw albo jej grupowanie, jako dokumentacji nietworzącej akt spraw (art. 4 ust. 1 rozporządzenia). Instrukcja kancelaryjna określa zaś szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w podmiocie oraz reguluje postępowanie z wszelką dokumentacją, niezależnie od techniki jej wytwarzania, postaci fizycznej oraz informacji w niej zawartych, począwszy od wpływu lub powstania dokumentacji wewnątrz podmiotu do momentu jej uznania za część dokumentacji w archiwum zakładowym. Przyznano, że zasadą jest ustalenie kategorii A dla wszystkich dokumentów rady powiatu. Nie oznacza to jednak, że kwestia dookreślenia czasookresu przechowywania nagrań z posiedzeń sesji rady powiatu nie może zostać określona w dokumencie, jakim jest statut. W świetle art. 19 u.s.p., organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady określa właśnie statut. Statut określa także zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych i korzystania z nich (art. 8a ust. 3 u.s.p.). Te dwie ww. regulacje prawne wyraźnie wskazują, iż kwestie przechowywania nagrań z sesji

radę, jako odnoszące się do organizacji prac rady i ściśle związane z możliwością dostępu obywateli do takiej dokumentacji, powinny znaleźć się w statucie. Zarzuty podnoszone przez Wojewodę w tym zakresie są więc całkowicie bezpodstawne.

Zapis § 28 ust. 7 zdanie drugie Statutu nie narusza żadnego z przepisów ww. rozporządzenia, a to, że kwestia ta może być jednocześnie uregulowana w instrukcji kancelaryjnej podmiotu, nie może stanowić podstawy do podnoszenia zarzutu nieważności takiego zapisu.

Zdaniem Wojewody, nieprawidłowa jest - ujęta w § 40 ust. 4 Statutu - definicja głosowania bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, która przyjmuje, że głosowanie bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady oznacza, że rada przyjęła wniosek lub kandydaturę, które uzyskały liczbę całkowitą ważnych oddanych głosów za wnioskiem lub kandydaturą, przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem jej połowie najbliższą.

Wojewoda stwierdził, że reguły dotyczące interpretacji pojęcia „większości bezwzględnej”, określone przez doktrynę, orzecznictwo sądowe, a szczególnie uchwałę Trybunału Konstytucyjnego, nie budzą wątpliwości w sferze praktyki ich stosowania. Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni tego pojęcia w uchwale z dnia 20 września 1995 r. sygn. akt W 18/94 stwierdzając, że „bezwzględna większość” oznacza co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się. W definicji przyjętej przez Radę przyjęto za bezwzględną większość określoną opisowo liczbę, a nie liczbę wskazującą na minimum ustawowe.

Z kolei zdaniem Rady Powiatu, zarzuty Wojewody w tym zakresie są bezpodstawne, a ich uzasadnienie jest niejasne i niespójne.

Zastosowana w § 40 ust. 4 Statutu definicja „bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady” jest prawidłowa, a także zgodna z orzecznictwem sądowym i stanowiskiem doktryny prawnej w tym zakresie.

Tą samą definicję opisową bezwzględnej większości ustawowego składu rady zawarł Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 września 1995 r. w sprawie o sygn. akt W 18/94. Pojęcie bezwzględnej większości ustawowego składu rady oznacza wymóg oddania za wnioskiem poddanym pod głosowanie liczby całkowitej głosów przewyższającej połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą.

Wojewoda zakwestionował regulację dotyczącą odbywania wspólnych sesji z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw (§ 43 i § 44 Statutu) ze względu na to, że wykracza ona poza obszar działania rady powiatu.

Organ nadzoru stwierdził, że regulacje te dotyczą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego, które - jako ich uprawnienie - jest wprowadzane przez ustawodawcę, ale regulacje statutowe nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami tego powiatu, a w szczególności organów innych powiatów.

Wojewoda wskazał, że w art. 5 u.s.p. przewidziano różne formy współdziałania powiatu z organami administracji rządowej, to jest: zawarcie porozumienia w sprawie wykonywania zadań publicznych z zakresu administracji rządowej (art. 5 ust. 1), zawarcie porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu (ust. 2), zaś w art. 7a wskazano, że powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów mogą sobie wzajemnie bądź innym jednostkom samorządu terytorialnego udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej. Jednakże art. 19 u.s.p. wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnętrznych powiatu, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tego powiatu.

Wojewoda, powołując się na orzecznictwo sądów administracyjnych podniósł, że w ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować jako - przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie - odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w tym zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu.

Rada Powiatu uznała, że określone § 43 oraz § 44 Statutu wspólne sesje z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego nie wykraczają poza zakres działania rady powiatu i delegację ustawową określoną w art. 19 u.s.p. Regulacje te dotyczą bowiem sytuacji uczestniczenia w sesji rady przedstawicieli innej jednostki samorządu terytorialnego, zainteresowanej problematyką obrad, i mają na celu stworzenie tym radnym możliwości przeprowadzenia dyskusji oraz podjęcia przez nich w tym samym czasie stosownej uchwały. Podkreślono, że wbrew stanowisku Wojewody regulacje te nie nakładają na przewodniczących rad jednostek samorządu

terytorialnego jakichkolwiek, mających skutek prawny zobowiązań, ani też nie zobowiązują innych jednostek samorządu terytorialnego do ponoszenia obciążeń finansowych. Wspólne sesje należy traktować w ujęciu prawnym, jako przeprowadzone osobno sesje poszczególnych rad, jednakże odbywające się w tym samym miejscu i czasie. Skoro żadna z regulacji u.s.p. nie zakazuje przeprowadzania takich wspólnych sesji poszczególnych rad, regulację tę należy uznać za dopuszczalną.

W ocenie Wojewody Mazowieckiego, przepisem § 45 ust. 1 Statutu bezpodstawnie ograniczono liczbę członków komisji rewizyjnej w stosunku do ilości radnych, którzy mogą potencjalnie utworzyć kluby. Przepis ten przewiduje, że komisja rewizyjna składa się z przewodniczącego komisji rewizyjnej, wiceprzewodniczącego komisji rewizyjnej oraz pozostałych członków w liczbie od 3 do 5 osób.

Organ nadzoru stwierdził, że co prawda obecnie Rada Powiatu Piaseczyńskiego liczy 29 radnych i 3 kluby radnych, jednak zgodnie z art. 18 ust. 2 u.s.p. takich klubów może potencjalnie powstać 9.

Wojewoda zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 16 ust. 2 u.s.p., w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady powiatu oraz będących członkami zarządu. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 2 ww. ustawy, klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych.

Rada Powiatu odnośnie powyższego zarzutu, zwróciła uwagę, że ustawodawca nie przesądził ani minimalnej, ani też maksymalnej liczby radnych. Co do zasady zatem, kwestia ta zostaje przekazana do regulacji statutowej. Nie ulega wątpliwości, iż ilość klubów radnych związanych w radzie będzie determinowała minimalny skład liczbowy członków komisji rewizyjnej. Zgodziła się ze stanowiskiem Wojewody, że określenie liczby radnych wchodzących w skład komisji rewizyjnej musi każdorazowo uwzględniać sytuację polityczną, która została ukształtowana w drodze wyborów, a następnie może podlegać zmianom w przypadku zawiązywania się czy też rozwiązywania się danych klubów.

Ustalenie w Statucie przez radę liczby członków komisji rewizyjnej na poziomie od 3 do 5 osób uwzględnia obowiązujące w powiecie ukształtowanie sił politycznych. W oparciu, także o dane z poprzednich kadencji rady powiatu, ustalono,

że maksymalna liczba członków komisji rewizyjnej na poziomie 5 osób zapewni właściwą i należyłą reprezentację wszystkich klubów radnych.

Zdaniem Wojewody, przewidziana w § 47 Statutu możliwość wyłączenia członków komisji rewizyjnej od udziału w pracach tej komisji w sprawach, w których może zachodzić podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność, nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie.

Nie jest bowiem możliwe jakiekolwiek czasowe wyłączenie od udziału w pracach tej komisji, ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.s.p., to rada powiatu jest organem uprawnionym do powołania członków komisji rewizyjnej i tylko rada uprawniona jest do odwołania radnego z tej funkcji.

Z kolei w myśl art. 21 ust. 7 u.s.p., radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Użyte w ustawie określenie „interes prawny” jest przy tym pojęciem obiektywnym w odróżnieniu od okoliczności - o jakich mowa w kwestionowanym przepisie - mogących wywołać podejrzenie o stronnictwo czy interesowność.

Ponadto organ nadzoru wskazał, iż zgodnie z powołanym art. 21 ust. 7 ww. ustawy, wyłączenie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji. Tymczasem przyjęte w Statucie wyłączenie radnego dotyczy nie tylko głosowania w komisji, ale również pracy w komisji.

Rada Powiatu, kwestionując stanowisko Wojewody, podniosła, że w § 47 Statutu nie chodzi o pozbawienie radnego członkostwa w komisji rewizyjnej, a jedynie o czasowe wyłączenie radnego z udziału w pracach komisji w sprawach, w których może zachodzić podejrzenie o jego stronnictwo lub interesowność, tak więc o żadnym naruszeniu art. 16 ust. 1 u.s.p. nie może być mowy.

Ponadto pojęcia „stronnictwa” i „interesowności” są pojęciami o zupełnie innym znaczeniu językowym, niż pojęcie „interesu prawnego”. Oba wskazane w Statucie pojęcia nie muszą się pokrywać z pojęciem „interesu prawnego”. Słowo „stronnictwo” oznacza pozbawiony obiektywizmu, zaś „interesowny” oznacza mający na celu wyłącznie korzyść dla danej osoby. Pojęcie zaś „interesu prawnego” rozumie się jako osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się

z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Istnieje on więc wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym. Przy definiowaniu interesu prawnego istotne jest, by odróżnić go od interesu faktycznego. Judykatura wskazuje, że mieć interes prawny znaczy to samo, co ustalić przepis prawa materialnego powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś własnej potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danego podmiotu.

Z kolei interes faktyczny zachodzi w sytuacji, gdy dany podmiot jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, mającego stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ (wyrok NSA z dnia 27 września 1999 r. sygn. akt IV SA 1285/98).

Wprowadzony do Statutu § 47 miał na celu stworzenie instytucji prawnej, która umożliwiłaby radnym wyłączenie się z udziału w pracach komisji rewizyjnej w sytuacji braku obiektywizmu, który to jednak brak nie byłby jednocześnie „interensem prawnym”. Podstawową bowiem cechą działania komisji rewizyjnej, jako organu kontrolującego zarząd oraz powiatowe jednostki organizacyjne, powinien być pełny obiektywizm i bezstronność działania jej członków. Zdaniem Rady, w sytuacji braku szczegółowego uregulowania tej kwestii w u.s.p., umieszczenie takiej regulacji w § 47 Statutu należy uznać za prawidłowe.

Zdaniem Wojewody, przepis § 54 Statutu stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 304 k.p.k. i brak jest podstaw do wprowadzenia odrębnej procedury zawiadamiania o popełnieniu przestępstwa w statucie.

Przepis § 54 Statutu przewiduje bowiem, w razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, niezwłoczne zawiadamianie o tym kierownika kontrolowanej jednostki i starosty, ze wskazaniem dowodów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa, a w przypadku gdy podejrzenie dotyczy działania starosty, to przewodniczący komisji rewizyjnej niezwłocznie informuje o tym przewodniczącego.

Rada Powiatu stwierdziła, że co prawda zgodnie z art. 304 k.p.k., każda osoba, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma

społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję, jednakże jest to jedynie społeczny obowiązek, nieobwarowany jakąkolwiek sankcją prawną.

Obowiązek prawny złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa spoczywa, zgodnie z art. 304 § 2 k.p.k., na instytucjach państwowych i samorządowych. Instytucje samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

W związku z tym, że obowiązek ten spoczywa na osobach pełniących funkcje kierownicze w instytucjach samorządowych lub też osobach upoważnionych do reprezentowania tych instytucji, wprowadzenie w § 54 Statutu obowiązku przekazywania informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa do kierownika kontrolowanej jednostki i starosty lub do przewodniczego rady jest jak najbardziej uzasadnione. Obowiązkiem pracownika urzędu lub radnego jest jedynie zawiadomić osoby sprawujące funkcje kierownicze o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Wskazane w ww. przepisie k.p.k. podmioty są ponadto zobowiązane do podjęcia niezbędnych czynności, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa, co dodatkowo odróżnia ich obowiązki od obowiązków nałożonych na osoby fizyczne. Sankcją za niewywiązanie się z obowiązku określonego w art. 304 § 2 k.p.k. jest odpowiedzialność karna za przestępstwo określone w tym przepisie.

Wojewoda zakwestionował § 55 Statutu uznając, że regulacja ta rażąco narusza prawo.

Zgodnie z § 55 ust. 1 i 2 Statutu, kierownik kontrolowanego podmiotu jest zobowiązany do zapewnienia warunków i niezbędnych środków do prawidłowego przeprowadzenia kontroli, jak i do przedkładania, na żądanie kontrolujących, dokumentów i materiałów niezbędnych do przeprowadzenia kontroli oraz umożliwienia kontrolującym dostępu do obiektów i pomieszczeń kontrolowanego podmiotu. W myśl § 52 ust. 3 Statutu, kierownik kontrolowanego podmiotu, który odmówi wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 i 2 obowiązany jest do niezwłocznego złożenia na ręce kontrolujących pisemnego wyjaśnienia przyczyn takiej odmowy. Na żądanie kontrolujących, kierownik kontrowanego podmiotu lub

wskazana przez niego osoba, obowiązani są do złożenia ustnych lub pisemnych wyjaśnień (§ 52 ust. 3 Statutu).

Organ nadzoru stwierdził, że komisję rewizyjną, o czym stanowi art. 16 ust. 1 u.s.p., powołuje się w celu kontrolowania działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 16 ust. 4 ww. ustawy). Oprócz zadań kontrolnych, u.s.p. nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, jednak zdaniem Wojewody, komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów powiatu i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących wyjaśnienia na piśmie przyczyn niewykonania polecenia kontrolującego. Z tych samych przyczyn nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników kontrolowanych podmiotów do złożenia pisemnego wyjaśnienia odmowy wykonania czynności wskazanych w § 55 ust. 1 i 2 Statutu.

Wojewoda zwrócił uwagę, że zwierzchnikiem służbowym kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt działania jednostki, jest starosta i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych.

Ponadto w myśl art. 19 u.s.p., statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych. Wobec powyższego, brak jest delegacji ustawowej dla rady powiatu do określenia w statucie trybu pracy kierowników kontrolowanych podmiotów, jak i ich obowiązków.

Rada Powiatu, w opozycji do stanowiska Wojewody, uznała, że w ww. regulacji nie chodzi o przyznanie komisji rewizyjnej uprawnień nadzorczych, ani też o jakiekolwiek wydawanie wiążących dyspozycji dotyczących składania wyjaśnień przez kierowników kontrolowanych jednostek. Celem tej regulacji jest zapewnienie sprawnego przebiegu kontroli i określenia trybu w jakim kontrola ta ma zostać przeprowadzona. Oczywistym jest, że komisja rewizyjna nie posiada uprawnień do wydawania prawnie wiążących dyspozycji i poleceń dla kierowników jednostek organizacyjnych powiatu, a odmowa złożenia wyjaśnień lub przedstawienia dokumentacji nie może być obwarowana jakimikolwiek sankcjami prawnymi, jednakże nie jest to przedmiotem tej regulacji.

U.s.p. wyraźnie dopuszcza możliwość szczegółowego określenia w statucie trybu pracy komisji rewizyjnej (art. 19 u.s.p.). Natomiast to starosta, jako zwierzchnik służbowy kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, jest uprawniony do stosowania wobec nich środków władczych, a nie członkowie komisji rewizyjnej. Regulacja § 55 Statutu takich władczych uprawnień dla członków komisji rewizyjnej nie przyznaje, a określa jedynie tryb procedowania w razie wszczęcia kontroli.

Wojewoda, stwierdził, że zawarta w § 89 Statutu regulacja, z której wynika, że Rada może uchwalić odrębny od statutu regulamin, określający szczegółowy tryb jej działania jest niezgodna z prawem.

Wszelkie postanowienia dotyczące trybu pracy Rady winny znaleźć się w statucie, ponieważ przepisy u.s.p. wskazują obowiązkowe regulacje, które powinny zostać zawarte w statucie. Do materii statutowej należą m.in. organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy rady powiatu (art. 19 u.s.p.).

Zdaniem Rady Powiatu, jest to zarzut bezpodstawny, gdyż w § 89 Statutu chodzi o jeszcze bardziej, niż zostało to zawarte w dotychczasowym statucie, szczegółowe dookreślenie trybu działania rady, przy czym regulamin taki byłby załącznikiem do statutu i stanowiłby jego integralną część.

Rada Powiatu stwierdziła, że nie odniosła się w odpowiedzi na skargę do żądania stwierdzenia nieważności § 25 ust. 1 pkt. 1, 6 i 9 Statutu, ponieważ Wojewoda w skardze nie zawarł jakiegokolwiek uzasadnienia dla zgłoszonego w tym zakresie zarzutu.

Jednocześnie Rada Powiatu zwróciła uwagę, że regulacje zawarte w § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 25 ust. 1 pkt 1, 6 i 10, § 28 ust. 7 zd. 2, § 40 ust. 4, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55, § 55, § 89 Statutu Powiatu Piaseczyńskiego przyjętego uchwałą Rady Powiatu Piaseczyńskiego Nr VI/9/19 z dnia 28 marca 2019 r., mają identyczne brzmienie jak paragrafy § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 25 ust. 1 pkt. 1, 6 i 10, § 28 ust. 7 zd. 2, § 40 ust. 4, § 42 i 43, § 44 ust. 1, § 46, § 53, § 54, § 84 Statutu Powiatu Piaseczyńskiego przyjętego uchwałą Rady Powiatu Piaseczyńskiego nr XII/3/15 z dnia 24 września 2015 r. Oznacza to, że przez okres prawie pięciu lat obowiązywania organ nadzoru nie znalazł podstaw prawnych, aby kwestionować ważność zapisów statutowych, o których stwierdzenie nieważności wnosi dopiero na obecnym etapie. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 77 u.s.p., to Wojewoda, jako organ nadzoru, zobowiązany jest do czuwania nad przestrzeganiem przez organy powiatu przepisów obowiązującego prawa. Organ nadzoru nie stwierdził także we własnym

zakresie, do czego był zobowiązany, zgodnie z brzmieniem art. 79 u.s.p., nieważności zakwestionowanych obecnie zapisów statutowych.

Z kolei Wojewoda w skardze podniósł, że pracownicy organu nadzoru informowali pracownika merytorycznego Urzędu Powiatu Piaseczyńskiego o naruszeniach prawa i oczekiwali na stosowną zmianę uchwały. Ze względu jednak na upływ terminu, o którym mowa w art. 81 ust. 1 u.s.p., organ nadzoru utracił uprawnienie do orzeczenia we własnym zakresie o nieważności przedmiotowej uchwały. Stwierdzenie wystąpienia przesłanek istotnego naruszenia prawa w uchwale obliguje do wniesienia skargi do sądu administracyjnego i żądania stwierdzenia przez ten Sąd nieważności tak podjętej uchwały w części wskazanej przez organ skarżący.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie w części.

Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167, z późn. zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości między innymi poprzez kontrolę legalności działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 3 § 1 w zw. z § 2 pkt 5 i 6 (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325 z późn. zm., dalej: p.p.s.a.), zakres kontroli administracji publicznej obejmuje także orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego oraz inne akty organów jednostek samorządu terytorialnego.

Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności (art. 147 § 1 p.p.s.a.).

Stosownie do powyższego w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że akty prawa miejscowego w rozumieniu art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP są źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanawianie aktów prawa miejscowego należy do kompetencji organów samorządu terytorialnego, które czynią to wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Podstawą wydania aktu prawa miejscowego w niniejszym przypadku jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 511 z późn. zm., zwana dalej „u.s.p.”).

Cechami wyróżniającymi uchwały będące aktami prawa powszechnie obowiązującego od pozostałych uchwał stanowiących przez rady gmin/powiatów jest ich generalny i abstrakcyjny charakter oraz to, że ich postanowienia wpływają na realizację publicznych praw adresatów oraz mogą stanowić podstawę wydania decyzji administracyjnych wobec różnych podmiotów. W doktrynie i judykaturze utrwalił się pogląd, w myśl którego akty prawa miejscowego mają charakter aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej na określonej części terytorium państwa (ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt), wydanych przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo określony sposób (por. wyroki NSA: z dnia 9 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2039/11; z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt I OSK 988/10; z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06; z dnia 22 listopada 2005 r., sygn. I OSK 971/05; z dnia 7 grudnia 2009 r., sygn. akt I OSK 732/09; z dnia 21 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 1191/05; z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. akt I SA 2160/01; z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II OSK 37/13; z dnia 22 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 636/12 oraz wyrok z dnia 1 marca 2001 r., sygn. akt SA/Bk 1532/00 z glosą aprobowaną: W. Chróścielewskiego i J. P. Tarno, OSP 2002 r. nr 11, poz. 138).

Z treści art. 79 ust. 1 i 4 u.s.p. wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu jest istotna sprzeczność z prawem. Na podstawie argumentacji *a contrario* do postanowień art. 79 ust. 4 tej ustawy, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde „istotne naruszenie prawa” uchwałą organu gminy oznacza jej nieważność (por. T. Woś [w:] T. Woś., H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska – „Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz”, Wyd. LexisNexis, Warszawa 2012 r., s. 761-762).

Pojęcie „istotnego naruszenia prawa” nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych, tak samo jak i pojęcie „sprzeczność z prawem”. W literaturze przedmiotu wypracowano pogląd, aprobowany w orzecnictwie sądowoadministracyjnym, że do istotnych wad, prowadzących do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym, zalicza się między

innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał. Sprzeczność z prawem uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego zachodzi w sytuacji, gdy doszło do jej wydania z naruszeniem przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także z naruszeniem przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik „Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego – w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny”, Samorząd Terytorialny 2001 r., z. 1-2, s. 101-102).

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej uchwały według wskazanych wyżej kryteriów, Sąd uznał, że akt ten w części zaskarżonego zakresu został podjęty z istotnym naruszeniem prawa i dlatego nie może funkcjonować w porządku prawnym.

Przedmiotem kontroli Sądu w niniejszej sprawie jest § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 22 ust. 7, § 25 ust. 1 pkt 1, 6, 10, § 28 ust. 7 zdanie drugie, § 40 ust. 4, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55, § 89 załącznika do uchwały Rady Powiatu Piaseczyńskiego Nr VI/9/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Piaseczyńskiego wydanej na podstawie art. 12 pkt 1 oraz art. 40 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.s.p.

Sąd podzielił stanowisko Wojewody, który skierował skargę na ww. akt, o stwierdzenie nieważności w zakresie § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 22 ust. 7, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55 ust. 1, 2, 3, 4 i § 89 Statutu Powiatu Piaseczyńskiego.

Należy zgodzić się z Wojewodą, że przepis § 11 ust. 3 Statutu, w którym zobowiązano przewodniczącego rady, przed ustaleniem czasu rozpoczęcia i miejsca obrad, do zasięgnięcia opinii konwentu rady (ciała doradczego przewodniczącego rady) jest sprzeczny z art. 19 ust. 2 zd. 1 u.s.p. Organ stanowiący gminy nie posiada bowiem upoważnienia do nakładania na przewodniczącego rady dodatkowych zadań, innych niż określone w ustawie. Tym samym przepis ten wykracza poza delegację z art. 19 u.s.p. W przepisie tym ustawodawca wskazał obowiązki przewodniczącego rady i wynika z niego, iż zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady.

Nałożenie na przewodniczącego rady obowiązku zaopiniowania przez konwent w zakresie ustalenia czasu rozpoczęcia i miejsca obrad nie mieści się w pojęciu organizowania prac rady oraz prowadzenia obrad i wykracza poza zakres kompetencji zastrzeżonych przez ustawodawcę dla przewodniczącego rady powiatu. Przy czym należy podkreślić, że bez znaczenia dla oceny bezprawności nałożenia przepisem § 11 ust. 3 Statutu obowiązku pozostaje fakt, że w § 76 ust. 5 Statutu przyjęto, że ustalenia konwentu nie są dla przewodniczącego w jakikolwiek sposób wiążące.

Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 3 u.s.p., zadaniem przewodniczącego rady powiatu jest wyłącznie prowadzenie obrad rady i organizowanie jej pracy. Przewodniczący rady nie jest organem powiatu. Pełni on funkcję organizacyjną organu kolegialnego, jakim jest rada. Jego pozycja w sensie ustrojowym nie różni się od pozostałych radnych; jest on bowiem *primus inter pares* - pierwszym wśród równych. Organizując pracę rady, wykonuje szereg czynności o charakterze materialno-technicznym, takich jak: przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu i terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów (por. wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 2014 r. sygn. akt II OSK 2672/12 - LEX nr 1485593).

Również za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 12 ust. 1 Statutu, nakładający na przewodniczącego obowiązek zasięgnięcia opinii starosty, w zakresie ustalenia listy osób, których obecność na sesji jest niezbędna lub pożądana.

Rada powiatu nie jest uprawniona do zobowiązywania członków zarządu, sekretarza, skarbnika oraz kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży do udziału w sesjach rady (§ 12 ust. 1, 2 i 3 Statutu).

W świetle art. 37 ust. 2 u.s.p., sekretarz i skarbnik uczestniczą w pracach zarządu powiatu oraz mogą uczestniczyć w obradach rady powiatu i jej komisji z głosem doradczym. Uczestnictwo takie nie jest niewątpliwie obowiązkiem, lecz uprawnieniem.

Zgodnie zaś z art. 35 u.s.p., starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnika powiatowych służb, inspekcji i straży.

Rada Powiatu nie może zatem przekształcać mocą postanowień statutowych ustawowego uprawnienia określonych podmiotów w ich obowiązek prawny (wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14 – dostępny pod adresem: <https://cbois.nsa.gov.pl>), bowiem do kompetencji starosty, jako wykonującego uprawnienia zwierzchnika służbowego osób wskazanych w § 12 ust. 2 i 3 Statutu - pozostaje powierzanie im określonych obowiązków, w tym także w zakresie udziału w sesji rady.

Jeśli zaś chodzi o przepis art. 19a u.s.p., zgodnie z którym przewodniczący rady powiatu w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady powiatu, komisji i radnych, pozostaje bez wpływu na ocenę niezgodności z prawem § 12 Statutu, ponieważ nie dotyczy kręgu osób, których zakwestionowany przepis dotyczy. Warto przy tym zwrócić uwagę, że choć niewykonanie poleceń przez pracowników biura, o których mowa w art. 19a u.s.p., skutkować może odpowiedzialnością dyscyplinarną, porządkową lub inną przewidzianą w przepisach prawa, to jednak przewodniczący rady nie może skorzystać z przysługujących mu uprawnień względem pracowników biura w jakiegokolwiek sprawie, ale tylko w zakresie ściśle związanym z jego kompetencjami, jako organizatora pracy rady powiatu, jej organów wewnętrznych oraz radnych. W pozostałym zakresie pracownicy komórek organizacyjnych obsługujących radę podlegają staroście.

Również przepis § 18 ust. 4 Statutu, dający radzie możliwość uchwalenia w trakcie obrad uzupełnienia lub zmiany ustalonego porządku obrad wyłącznie z ważnych powodów, na wniosek przewodniczącego, komisji, klubu radnych lub zarządu jest w sposób istotny niezgodny z prawem, ponieważ przekracza zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ust. 2 u.s.p., zgodnie z którym rada powiatu może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

Rację ma Wojewoda, że radni mogą zmienić porządek obrad w każdym przypadku i w każdym momencie posiedzenia, jeśli tylko stwierdzą taką potrzebę, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 u.s.p. Przepis ten nie wprowadza żadnych ograniczeń, co do tego, w jakim momencie obrad mogą być dokonane zmiany w porządku obrad, byleby zmiany te zostały wprowadzone bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Tak więc do zmiany porządku obrad nie jest potrzebne

wystąpienie „wyłącznie ważnego powodu”, bowiem jest to ograniczenie uprawnienia rady do dokonania zmiany porządku obrad w każdym momencie i nie można zastrzec takiego ograniczenia w statucie powiatu.

Należy podzielić też stanowisko Wojewody, co do niedozwolonej modyfikacji w § 22 ust. 7 Statutu zapisu art. 21 ust. 13 u.s.p., zgodnie z którym treść interpelacji i zapytań oraz udzielonych odpowiedzi podawana jest do publicznej wiadomości przez niezwłoczną publikację w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej powiatu, oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty. Przepis zaś § 22 ust. 7 Statutu nie przewiduje możliwości podawania do publicznej wiadomości treści interpelacji i zapytań oraz odpowiedzi na nie, w inny zwyczajowo przyjęty sposób, ograniczając się jedynie do wskazania dwóch podstawowych form, tj. BIP i strony internetowej starostwa.

Wojewoda słusznie zakwestionował regulację dotyczącą odbywania wspólnych sesji z radnymi innych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia i rozstrzygnięcia ich wspólnych spraw (§ 43 i § 44 Statutu) ze względu na to, że wykracza ona poza obszar działania rady powiatu. Regulacje statutowe nie mogą bowiem normować trybu pracy organów niebędących organami tego powiatu, a w szczególności organów innych powiatów (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r. sygn. akt II SA/Op 290/09, dostępny pod adresem: <https://cbois.nsa.gov.pl>).

Istotnie, w ujęciu prawnym wspólne sesje należy traktować, jako przeprowadzone w tym samym miejscu i czasie odrębne sesje poszczególnych rad, które mogą realizować własne kompetencje, podejmując w tym zakresie odrębne uchwały. Wspólnie obradujące rady nie są, więc jednolitym organem, który posiada możliwość dokonywania jakichkolwiek czynności prawnych we własnym imieniu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 794/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 marca 2016 r. sygn. akt III SA/Lu 1366/15, wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 r. sygn. akt III SA/Lu 647/14, dostępne pod adresem: <https://cbois.nsa.gov.pl>).

Sąd podziela również stanowisko Wojewody, że przepis § 45 ust. 1 Statutu narusza w sposób istotny prawo.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.s.p., w skład komisji rewizyjnej wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady powiatu, oraz będących członkami

zarządu. Zgodnie zaś z art. 18 ust. 2 ww. ustawy, klub radnych tworzy co najmniej 3 radnych.

Za nieuprawnioną zatem należy uznać modyfikację tego przepisu w § 45 ust. 1 Statutu poprzez wprowadzenie ograniczenia składu liczbowego komisji rewizyjnej skoro kwestię składu komisji rewizyjnej dostatecznie reguluje art. 19 ust. 1 u.s.g.

Również uregulowanie zawarte w § 47 Statutu, dotyczące wyłączenia członków komisji rewizyjnej od udziału w pracach tej komisji w sprawach, w których może zachodzić podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność, nie znajdują oparcia w obowiązującym prawie.

Nie jest bowiem możliwe jakiekolwiek czasowe wyłączenie od udziału w jej pracach, ani na mocy decyzji przewodniczącego komisji, ani też uchwały rady, chyba że rada podejmie decyzję o zmianie składu osobowego komisji rewizyjnej.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.s.p., to rada powiatu jest organem uprawnionym do powołania członków komisji rewizyjnej i tylko rada uprawniona jest do odwołania radnego z tej funkcji. Z kolei w myśl art. 21 ust. 7 u.s.p., radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. Wyłączenie, o którym mowa w tym przepisie dotyczy samego głosowania w radzie i komisji, a nie pracy w radzie albo komisji. Przyjęte zaś w Statucie wyłączenie radnego dotyczy nie tylko głosowania w komisji, ale też pracy w komisji.

Również, jako niezgodny z prawem należy zakwalifikować przepis § 54 Statutu, wprowadzający procedurę zawiadamiania o popełnieniu przestępstwa w razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, ponieważ stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 304 k.p.k. Kwestionowany § 54 Statutu przewiduje, że w razie powzięcia w toku kontroli uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, kontrolujący niezwłocznie zawiadamia o tym kierownika kontrolowanej jednostki i starostę, wskazując dowody uzasadniające podejrzenie o popełnieniu przestępstwa. Jeżeli podejrzenie dotyczy działania starosty, przewodniczący komisji rewizyjnej niezwłocznie informuje o tym przewodniczącego.

Przepis § 1 art. 304 k.p.k. stanowi, że każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Przepisy art. 148a oraz art. 156a stosuje się odpowiednio. Zaś § 2 art. 304 k.p.k. nakłada obowiązek prawny złożenia zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa na instytucje państwowe i samorządowe. Instytucje

samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub policję oraz przedsięwziąć niezbędne czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia, aby nie dopuścić do zatarcia śladów i dowodów przestępstwa.

Tak więc w przypadku, gdy zespół kontrolny z ramienia komisji rewizyjnej, powołanej w celu kontrolowania działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy, w trakcie kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, to po myśli art. 304 § 2 k.p.k. niezwłocznie winien zawiadomić o tym instytucję samorządową, w imieniu, której prowadzi kontrolę. Z kolei na instytucji samorządowej, która w związku ze swą działalnością (Rada Powiatu) dowiedziała się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu ciąży obowiązek zawiadomienia o tym prokuratora lub policji oraz przedsięwzięcia niezbędnych czynności do czasu przybycia organu powołanego do ścigania przestępstw lub do czasu wydania przez ten organ stosownego zarządzenia. Sankcją za niewywiązanie się z obowiązku określonego w art. 304 § 2 k.p.k. jest odpowiedzialność karna za przestępstwo określone w tym przepisie.

Zdaniem Sądu § 55 ust. 1, 2, 3 i 4 Statutu rażąco narusza prawo.

Komisję rewizyjną, o czym stanowi art. 16 ust. 1 u.s.p., powołuje się w celu kontrolowania działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, jak również wykonywania innych zadań kontrolnych zleconych przez radę gminy (art. 16 ust. 4 ww. ustawy). Oprócz zadań kontrolnych u.s.p. nałożyła na komisję rewizyjną także pewne zadania o charakterze opiniodawczo-wnioskowym, jednak zdaniem organów nadzoru, komisja rewizyjna nie ma uprawnień nadzorczych. Może ona badać i oceniać prawidłowość działań kontrolowanych organów powiatu i jednostek organizacyjnych, nie może im jednak wydawać wiążących dyspozycji dotyczących wyjaśnienia na piśmie przyczyn niewykonania polecenia kontrolującego. Z tych samych przyczyn nie można uznać, by dopuszczalne było zobowiązanie kierowników kontrolowanych podmiotów do złożenia pisemnego wyjaśnienia odmowy wykonania czynności wskazanych w § 55 ust. 1 i 2 Statutu.

Jak słusznie podniósł Wojewoda, zwierzchnikiem służbowym kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych, którzy odpowiadają z kolei za całokształt

działania jednostki, jest starosta i to właśnie on jest podmiotem uprawnionym do stosowania środków władczych wobec kierowników jednostek organizacyjnych. W myśl art. 19 u.s.p., statut określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych. Wobec powyższego brak jest delegacji ustawowej dla rady powiatu do określenia w statucie trybu pracy kierowników kontrolowanych podmiotów, jak i ich obowiązków.

Sąd nie dopatrzył się natomiast naruszenia prawa w przypadku ust. 5 § 55 Statutu, przewidującego, że czynności kontrolne wykonywane przez kontrolującego mogą być wykonywane tylko w dniach i godzinach pracy kontrolowanego podmiotu.

Należy podzielić zapatrywanie Wojewody, że zawarta w § 89 Statutu regulacja, z której wynika, że rada może uchwalić odrębny od statutu regulamin, określający szczegółowy tryb jej działania, jest niezgodna z prawem. Wszelkie postanowienia dotyczące trybu pracy rady winny znaleźć się w statucie, ponieważ przepisy u.s.p. wskazują obowiązkowe regulacje, które powinny zostać zawarte w statucie. Do materii statutowej należą m.in. organizacja wewnętrzna oraz tryb pracy rady powiatu (art. 19 u.s.p.).

Brak było natomiast podstaw do stwierdzenia, by przepisy § 25 ust. 1 pkt 1, 6, 10, § 28 ust. 7 zdanie drugie, § 40 ust. 4, § 47 i § 55 ust. 5 Statutu naruszały prawo w sposób istotny, kwalifikujący do zastosowania sankcji stwierdzenia ich nieważności.

Odnosnie przepisu § 25 ust. 1 pkt 1, 6, 10 Statutu, Sąd nie znalazł podstawy do jego kwestionowania. Również organ nadzoru w uzasadnieniu złożonej skargi nie wyjaśnił, na czym miałyby polegać naruszenie prawa, zobowiązujące Sąd do stwierdzenia nieważności tych przepisów na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a.

Kwestionowany przez Wojewodę przepis § 28 ust. 7 zdanie drugie Statutu przewiduje, że nagrania z sesji, które odbyły się w okresie danego roku kalendarzowego, są przechowywane do czasu podjęcia przez radę uchwały o udzieleniu zarządowi absolutorium z tytułu wykonania budżetu za ten rok.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody, że regulacja ta wykracza poza delegację ustawową i narusza przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67).

Słusznie Rada Powiatu zwróciła uwagę, że Wojewoda formułując ww. zarzut nie wskazał, który konkretnie przepis ww. rozporządzenia pozostaje w sprzeczności z zapisami § 28 ust. 7 zdanie drugie Statutu.

Zdaniem Sądu, kwestia dookreślenia czasookresu przechowywania nagrań z posiedzeń sesji rady powiatu, może zostać określona w akcie jakim jest statut. W świetle art. 19 u.s.p., organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady określa właśnie dokument jakim jest statut. Statut określa także zasady dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych i korzystania z nich (art. 8a ust. 3 u.s.p.). Te dwie ww. regulacje prawne wyraźnie wskazują, iż kwestie przechowywania nagrań z sesji rady, jako odnoszące się do organizacji prac rady i ściśle związane z możliwością dostępu obywateli do takiej dokumentacji, powinny znaleźć się w statucie.

Przepis art. 15 ust. 1a u.s.p., wprowadzający obowiązek transmitowania i utrwalania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk obrad rady powiatu i udostępniania ich w Biuletynie Informacji Publicznej i na stronie internetowej powiatu oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty, ma wysoce ogólny charakter. Ustawodawca nie przesądził ani kwestii okresu, w którym następować ma udostępnianie nagrań we wskazanych ustawą miejscach ani zasad archiwizacji utrwalonych nagrań. Wprowadzona regulacja nie zawiera żadnych własnych rozwiązań, ani nie odsyła wprost do unormowań ogólnych np. o narodowych zasobach archiwalnych i archiwach, jak również nie określa relacji wobec innych regulacji ustawowych, w tym dotyczących ochrony danych osobowych.

Skoro przepisy ustawowe nie określają czasu, przez jaki nagrania z obrad rady powiat powinny być udostępniane i przechowywane, to koniecznym było wprowadzenie przez Radę Powiatu regulacji w tym przedmiocie.

Przepis § 40 ust. 4 Statutu określający, jak należy rozumieć głosowanie bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady jest zgodny z prawem. Tą samą definicję opisową bezwzględnej większości ustawowego składu rady zawarł Trybunał Konstytucyjny w tezie 2 uchwały z dnia 20 września 1995 r. w sprawie o sygn. akt W 18/94 (opublikowanej: OTK 1995/1/7) powoływanej przez Wojewodę. Trybunał stwierdził w tej uchwale, że pojęcie bezwzględnej większości ustawowego składu rady oznacza wymóg oddania za wnioskiem poddany pod głosowanie liczby całkowitej głosów przewyższającej połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., orzekł jak w pkt 1 sentencji w zakresie przepisów § 11 ust. 3, § 12, § 18 ust. 4, § 43, § 44, § 45 ust. 1, § 47, § 54, § 55 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, § 89 Statutu Powiatu Piaseczyńskiego. W pozostałym zakresie, Sąd oddalił skargę na podstawie art. 151 p.p.s.a. – w pkt 2 wyroku.

O kosztach postępowania należnych skarżącemu od organu orzeczono w pkt 3 wyroku na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a.

Sprawa została rozpoznana na posiedzeniu niejawnym w oparciu o zarządzenie Zastępcy Przewodniczącego Wydziału II z dnia 9 listopada 2020 r. wydane na podstawie art. 15 zzs⁴ ust. 3 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1842 z późn. zm.).



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem



Warszawa, 29 grudnia 2020 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.242.2020.KS

**Rada Powiatu
Piaseczyńskiego
ul. Chyliczkowska 14
05-500 Piaseczno**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/6/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 1 grudnia 2020 r. *w sprawie uchwalenia programu współpracy Powiatu Piaseczyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2021 rok* w zakresie w jakim uzależniono wejście w życie aktu po upływie czternastu dni od dnia jego ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego tj. w części dotyczącej § 3 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 1 grudnia 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXIX/6/20 *w sprawie uchwalenia programu współpracy Powiatu Piaseczyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2021 rok.*

Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 7 grudnia 2020 r.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057) oraz art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920).

Zgodnie z art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz

podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Określając program współpracy rada, na podstawie art. 5a ust. 4 ww. ustawy zobowiązana jest określić w jego treści w szczególności:

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;
- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2;
- 5) priorytetowe zadania publiczne;
- 6) okres realizacji programu;
- 7) sposób realizacji programu;
- 8) wysokość środków planowanych na realizację programu;
- 9) sposób oceny realizacji programu;
- 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Analiza treści przyjętego ww. uchwałą programu współpracy Powiatu Piaseczyńskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku na 2021 rok prowadzi do wniosku, iż Rada Powiatu Piaseczyńskiego zawarła w nim wszystkie prawnie wymagane elementy, normując wymienione powyżej kwestie. Błędnie jednak nadała mu charakter aktu prawa miejscowego, postanawiając w § 3 kwestionowanej uchwały, że wchodzi ona w życie po upływie czternastu dni od dnia ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Postanowienie to narusza art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 u.s.g. w zw. z art. 4 ust. 1, art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), gdyż **uchwała nie jest aktem prawa miejscowego**. Podkreślenia wymaga, że uchwalany corocznie przez radę powiatu program jest **aktem o charakterze planistycznym, wyznaczającym pewne kierunki i cele działania dla organu wykonawczego**. Na jego podstawie organ wykonawczy prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyniąc to we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16). Jest to dokument zawierający pewną strategię i zarys zamierzeń organu administracji publicznej we wskazanym zakresie, który nie reguluje praw i obowiązków w sposób

powszechny. W rzeczywistości jest to plan działania wiążący jedynie organy powiatu i jednostki im podległe.

Należy wskazać, że uznanie uchwały za akt prawa miejscowego wymaga wystąpienia w jej treści przynajmniej jednej normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, co oznacza, że prawa lub obowiązki wynikające z tej normy są adresowane do nieograniczonego kręgu adresatów i nadają się do wielokrotnego stosowania. Uchwała ta nie zawiera takich norm, zawiera jedynie postanowienia o charakterze organizacyjnym co oznacza, że nie ma ona charakteru aktu prawa miejscowego i nie podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Brak jest również przepisu szczególnego, który nakazywałby ogłoszenie w dzienniku urzędowym rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W tej sytuacji celowym i uzasadnionym jest stwierdzenie nieważności w części obejmującej § 3 kwestionowanej uchwały. W wyniku powyższego uznać należy, że akt wszedł w życie z dniem jego wydania. Stanowisko to pozostaje spójne z poglądami prezentowanymi w orzecznictwie dotyczącymi, tutaj w sprawie aktów podejmowanych przez radę gminy: *„W tym kontekście trzeba rozróżnić sytuację, w której rada gminy podejmuje akt prawa miejscowego nadając mu inny charakter i nie przewidując w związku z tym obowiązku jego publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, od sytuacji, gdy rada gminy bezpodstawnie nadaje walor aktu prawa miejscowego uchwale, która nie spełnia wymogów odnoszonych do tego rodzaju aktów, nakazując jej publikację w organie promulgacyjnym i określając termin wejścia jej w życie właściwy dla aktów prawa miejscowego. W pierwszym przypadku akt prawa miejscowego nie wchodzi do obrotu prawnego, ze względu na niespełnienie warunku publikacji, w drugim zaś pozostaje skuteczny, przy czym nie jako akt powszechnie obowiązujący, ale jako akt prawny innego rodzaju, np. akt wewnętrzny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 2677/15). (...) Powstała w takim przypadku, w wyniku ingerencji organu nadzoru lub sądu, „luka” w postaci braku wyraźnej wypowiedzi o wejściu tak „okrojonego” aktu prawa wewnętrznego w życie nie ma charakteru istotnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2447/15), i podlega wypełnieniu w drodze odpowiedniej wykładni, zwłaszcza art. 30 SamGminU (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2017 r. sygn. akt II OSK 2818/15). Analogiczne zastosowanie mają powyżej przytoczone wyroki w sprawie aktów stanowionych przez radę powiatu.*



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.152.2020.KS

Warszawa, 12 października 2020 r.

STAROSTWO POWIATOWE W PIASECZNIE
KANCELARIA
2020 -10- 16
WPLYNEŁO
L.dz. 42629 zał. b/n



Rada Powiatu

Piaseczyńskiego

ul. Chyliczkowska 14

05-500 Piaseczno

Handwritten notes:
K. 625
STA 2020-10-16
BIURO RADY POWIATOWEJ
2020.10.21
Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/7/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zwolnienia dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXVI/7/20 w sprawie zwolnienia dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „u.s.p.” oraz art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.152.2020.KS

Warszawa, 12 października 2020 r.

5 R2P

STAROSTWO POWIATOWE w PIASECZNIE	
KANCELARIA	
2020 -10- 16	
WPŁYNEŁO	
L.dz. 42629	zal. blz.



Rada Powiatu

Piaseczyńskiego

ul. Chyliczkowska 14

05-500 Piaseczno

Handwritten notes and signatures:
+ K. 605
STAROSTA PIASECZYŃSKI
BIURO RADY POWIATOWEJ
2020.10.21
Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/7/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zwolnienia dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXVI/7/20 w sprawie zwolnienia dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „u.s.p.” oraz art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.152.2020.KS

Warszawa, 12 października 2020 r.

5 RZP

STAROSTWO POWIATOWE w PIASECZNIE	
KANCELARIA	
2020 -10- 16	
WPŁYNĘŁO	
L.dz. 43629	zał. b/n



Rada Powiatu

Piaseczyńskiego

ul. Chyliczkowska 14

05-500 Piaseczno

7. K. 605
STAROSTWA PIASECZNO
BIURO RADY POWIATOWEJ
2020.10.21
Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
(Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/7/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zwolnienia dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXVI/7/20 w sprawie zwolnienia dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „u.s.p.” oraz art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.152.2020.KS

Warszawa, 12 października 2020 r.

5 R2P

STAROSTWO POWIATOWE w PIASECZNIE
KANCELARIA
2020 -10- 16
WPLYNEŁO
L.dz. 43629 zal. b/h



Rada Powiatu

Piaseczyńskiego

ul. Chyliczkowska 14

05-500 Piaseczno

1. K. Górska
STA 2020-10-21
BIURO RADY POWIATOWEJ
2020.10.21
Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/7/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zwolnienia dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXVI/7/20 w sprawie zwolnienia dyrektora Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „u.s.p.” oraz art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt



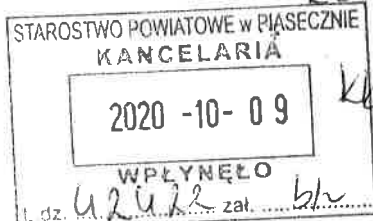
WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 5 października 2020 r.

WNP-I.4131.153.2020.KS



PP/42422.2020
2020-10-09 11:42:46
2020-10-09
Starostwo Powiatowe w Piasecznie



Rada Powiatu
Piaseczyńskiego
ul. Chyliczkowska 14
05 - 500 Piaseczno

p. K. GUT
STAROSTA PIASECZYŃSKI
BIURO RADCOW PRAWNYCH
2020.10.14
(8)

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

wszczynam postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności

uchwały Nr XXVI/6/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zwolnienia dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 lutego 2020 r. sygn. akt II SA/OI 1116/19; „Organ prowadzący nie może przyznać zwolnienia indywidualnego dyrektorowi (wicedyrektorowi lub nauczycielowi pełniącemu obowiązki kierownicze) konkretnej placówki i to jeszcze **wskazanemu z imienia i nazwiska**. Przyznanie bowiem zwolnienia dyrektorowi konkretnej placówki stanowiłoby rozstrzygnięcie **arbitralne i naruszałoby zasadę równości**”.

ZUP WOJEWODY MAZOWIECKIEGO
Bogdan Brożyna
Dyrektor
Wydział Nadzoru Prawnego



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.153.2020.KS

221

STAROSTWO POWIATOWE W PIASECZNIE	
KANCELARIA	
2020 -10- 19	
WPŁYNĘŁO	
L.dz. 43879	cal. blz

Warszawa, 12 października 2020 r.



PP/43879.2020
2020-10-19 13:26:04
2020-10-19
Starostwo Powiatowe w Piasecznie

K. GUT
STAROSTA PIASECZYŃSKI
+ BIURO RADCOW PRAWNYCH
2020-10-21
WP

Rada Powiatu

Piaseczyńskiego

ul. Chyliczkowska 14

05-500 Piaseczno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/6/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zwolnienia dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXVI/6/20 w sprawie zwolnienia dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „u.s.p.” oraz art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, z późn. zm.), zwanej dalej „K.N.”.

konkretnej placówki stanowiłoby rozstrzygnięcie arbitralne i **naruszałoby zasadę równości**. Mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której pomimo tożsamyh warunków pracy, wielkości i typu szkoły w odniesieniu do kilku placówek, ze zwolnienia korzystałby wyłącznie dyrektor jednej z nich. W związku z tym organ winien określić warunki zwolnienia jednakowe dla osób określonych w art. 42 ust. 6 K.n., we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest gmina. Taki zaś akt normatywny, zawierający normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, gdzie przez cechę generalności organ uznaje to, że definiuje ona krąg adresatów obejmujący ogół charakteryzujących się określoną, relewantną cechą, jest aktem prawa miejscowego”.

Następnie należy podkreślić, że w § 4 Załącznika nr 1 do uchwały Nr LIII/5/18 z dnia 27 września 2018 r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz obniżenia tygodniowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat piaseczyński, Rada Powiatu postanowiła, że:

„1. W przypadkach uzasadnionych szczególnymi warunkami funkcjonowania szkoły lub placówki oświatowej, powodującym znaczne zwiększenie zadań na stanowisku kierowniczym, Rada Powiatu Piaseczyńskiego może zwolnić dyrektora szkoły od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć określonego w § 1 w całości lub w części lub zwiększyć wymiar obniżki godzin.
2. Zwolnienia lub zwiększenia wymiaru obniżki godzin, o których mowa w ust. 1 dokonuje na wniosek dyrektora szkoły, określając jednocześnie czas na jaki udzielono zwolnienia lub zwiększenia.”.

Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 42 ust. 6 K.N. obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, w tym m.in. dla dyrektorów powinno być uzależnione jedynie od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy i w tym kontekście winien być interpretowany przepis § 4 Załącznika nr 1 do Uchwały LIII/5/18.

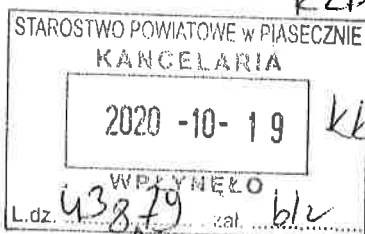
Mając wiedzę, że Rada Powiatu podejmuje kolejne uchwały w przedmiocie zwalniania dyrektorów z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć w kolejnych szkołach na terenie Powiatu Piaseczyńskiego, należy przyjąć, że zachodzą ustawowe przesłanki dokonywania takich zwolnień, tj. tożsame warunki pracy, wielkość i typ szkół dla kilku placówek, którym organem prowadzącym jest Powiat Piaseczyński. Jednakże w ocenie organu nadzoru, zwolnienia te nie mogą mieć charakteru indywidualnego, personalnego.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż zarzuty podniesione przez organ nadzoru bezspornie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVI/6/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zwolnienia dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 im. Cecylii



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.153.2020.KS



Warszawa, 12 października 2020 r.



PP/43879.2020
2020-10-19 13:26:04
Starostwo Powiatowe w Piasecznie

K. GUT
STAROSTA PIASECZYŃSKI
+ BIURO RADCOW PRAWNYCH
2020-10-21
[Signature]

Rada Powiatu

Piaseczyńskiego

ul. Chyliczkowska 14

05-500 Piaseczno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVI/6/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zwolnienia dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XXVI/6/20 w sprawie zwolnienia dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 im. Cecylii Plater-Zyberkówny w Piasecznie z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 września 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 4 ust. 1 pkt 1, art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „u.s.p.” oraz art. 42 ust. 6 i 7 pkt 2 w związku z art. 91d pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215, z późn. zm.), zwanej dalej „K.N.”.

konkretnej placówki stanowiłoby rozstrzygnięcie arbitralne i **naruszałoby zasadę równości**. Mogłoby bowiem dojść do sytuacji, w której pomimo tożsamyh warunków pracy, wielkości i typu szkoły w odniesieniu do kilku placówek, ze zwolnienia korzystałby wyłącznie dyrektor jednej z nich. W związku z tym organ winien określić warunki zwolnienia jednakowe dla osób określonych w art. 42 ust. 6 K.n., we wszystkich placówkach spełniających określone kryteria (przy uwzględnieniu wyżej wskazanych przesłanek ustawowych), dla którego organem prowadzącym jest gmina. Taki zaś akt normatywny, zawierający normy o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, gdzie przez cechę generalności organ uznaje to, że definiuje ona krąg adresatów obejmujący ogół charakteryzujących się określoną, relewantną cechą, jest aktem prawa miejscowego”.

Następnie należy podkreślić, że w § 4 Załącznika nr 1 do uchwały Nr LIII/5/18 z dnia 27 września 2018 r. w sprawie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć oraz obniżenia tygodniowego wymiaru godzin zajęć nauczycielom, którym powierzono stanowiska kierownicze w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat piaseczyński, Rada Powiatu postanowiła, że:

- „1. W przypadkach uzasadnionych szczególnymi warunkami funkcjonowania szkoły lub placówki oświatowej, powodującym znaczne zwiększenie zadań na stanowisku kierowniczym, Rada Powiatu Piaseczyńskiego może zwolnić dyrektora szkoły od obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć określonego w § 1 w całości lub w części lub zwiększyć wymiar obniżki godzin.
2. Zwolnienia lub zwiększenia wymiaru obniżki godzin, o których mowa w ust. 1 dokonuje na wniosek dyrektora szkoły, określając jednocześnie czas na jaki udzielono zwolnienia lub zwiększenia.”.

Jak wskazano powyżej, zgodnie z art. 42 ust. 6 K.N. obniżenie tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin zajęć dla nauczycieli, w tym m.in. dla dyrektorów powinno być uzależnione jedynie od wielkości i typu szkoły oraz warunków pracy i w tym kontekście winien być interpretowany przepis § 4 Załącznika nr 1 do Uchwały LIII/5/18.

Mając wiedzę, że Rada Powiatu podejmuje kolejne uchwały w przedmiocie zwalniania dyrektorów z obowiązku realizacji tygodniowego obowiązkowego wymiaru zajęć w kolejnych szkołach na terenie Powiatu Piaseczyńskiego, należy przyjąć, że zachodzą ustawowe przesłanki dokonywania takich zwolnień, tj. tożsame warunki pracy, wielkość i typ szkół dla kilku placówek, którym organem prowadzącym jest Powiat Piaseczyński. Jednakże w ocenie organu nadzoru, zwolnienia te nie mogą mieć charakteru indywidualnego, personalnego.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż zarzuty podniesione przez organ nadzoru bezspornie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXVI/6/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 24 września 2020 r. w sprawie zwolnienia dyrektora Zespołu Szkół Nr 3 im. Cecylii



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.71.2020.KS

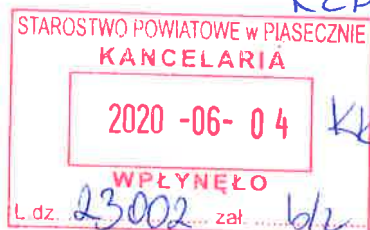


PP/23002.2020

2020-06-04

2020-06-04

2020-06-04



RZD

Warszawa, 29 maja 2020 r.

RADA POWIATU PIASECZYŃSKIEGO
RADCA POWIATOWY
2020-06-04

Rada Powiatu
Piaseczyńskiego
ul. Chyliczkowska 14
05-500 Piaseczno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/9/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie określenia wysokości diet, ich obniżania i zasad wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego w zakresie ustaleń § 3 ust. 1 w zakresie sformułowania „z zastrzeżeniem zapisów § 3 ust. 3 niniejszej uchwały” i ust. 3.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 maja 2020 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę w sprawie określenia wysokości diet, ich obniżania i zasad wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 14 maja 2020 r.

Podstawę prawną przedmiotowej uchwały stanowi art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, zwanej dalej „u.s.p.”, oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. z 2000 r. Nr 61, poz. 709, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem”.

Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 4 u.s.p., na zasadach ustalonych przez radę powiatu, z zastrzeżeniem ust. 5, radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych, a rada powiatu przy ustalaniu wysokości diet radnych bierze pod uwagę funkcje pełnione przez radnego. Według ust. 5 ww. przepisu, wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób

zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2288). Stosownie do dyspozycji art. 21 ust. 5a u.s.p. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, maksymalną wysokość diet przysługujących radnemu w ciągu miesiąca, uwzględniając liczbę mieszkańców powiatów. Na mocy ww. rozporządzenia radnemu przysługują w ciągu miesiąca diety, których wysokość uzależniona jest od liczby mieszkańców danego powiatu, tj.:

- 100% maksymalnej wysokości diety w powiatach powyżej 120 tys. mieszkańców,
- 85% maksymalnej wysokości diety w powiatach od 60 tys. do 120 tys. mieszkańców,
- 70% maksymalnej wysokości diety w powiatach poniżej 60 tys. mieszkańców.

Zarówno z przepisów u.s.p., jak i z rozporządzenia wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych powiatu, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę, zarówno liczby mieszkańców danego powiatu, a także funkcji pełnionych przez radnego, które związane są z nakładem jego pracy, przy sprawowanej funkcji. Ponadto wysokość diet nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w ww. rozporządzeniu. Zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, **dieta stanowi rekompensatę za utracone przez radnego zarobki, a zatem nie jest świadczeniem pracowniczym.** Charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego, wiąże się zawsze z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu np. sesji czy komisji.

Powyższe stwierdzenia potwierdza Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt II SA/Op 316/13, w którym stwierdzono, że: „użyte przez ustawodawcę określenie „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. **Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji.** Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być zatem ściśle powiązana z **aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją**”(por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 9 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 161/15, z dnia 21 lipca 2015 r. sygn. akt II SA/Op 177/15, z dnia 4 sierpnia 2015 r. sygn. akt II SA/Op 252/15). Stąd przyjąć należy, że przepis art. 21 ust. 4 u.s.p. zawiera upoważnienie dla organu stanowiącego powiatu do sprecyzowania reguł (zasad), na jakich przysługiwać będzie rekompensata (wyrównanie wydatków

i strat) w związku z wykonywaniem mandatu radnego powiatu, biorąc pod uwagę zróżnicowanie wysokości diet w zależności od funkcji pełnionych przez radnego. Przy czym zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 406/14: „*Do zasad należy regulacja uzależniająca wysokość diety od zakresu obowiązków oraz ograniczenie wysokości z powodu nie uczestnictwa w pracach rady*”.

W § 3 kwestionowanej uchwały Nr XXI/9/20 Rada Powiatu Piaseczyńskiego postanowiła:

„§ 3. 1. Dieta płatna w ciągu miesiąca ulega proporcjonalnemu obniżeniu za każdy dzień niewykonywania mandatu z zastrzeżeniem zapisów § 3 ust. 3 niniejszej uchwały.

2. Potwierdzeniem uczestnictwa w pracach Rady Powiatu i komisji są złożone podpisy pod listą obecności na sesjach Rady Powiatu oraz posiedzeniach komisji.

3. W przypadku nieobecności radnego na sesji Rady Powiatu lub komisji wysokość diety ulega dodatkowo obniżeniu według następujących zasad:

- 1) 15% - za nieobecność na sesji Rady Powiatu,*
- 2) 10% - za nieobecność na posiedzeniu komisji.”.*

W ocenie organu nadzoru sformułowane zapisy w kwestionowanej uchwałę powodują utratę kompensacyjnego charakteru diety, a zbliżają ją do formy wynagrodzenia za pracę. Skoro dieta ma w założeniu stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, zastrzeżenie zawarte w § 3 ust. 1 w związku z § 3 ust. 3 kwestionowanej uchwały, który wprowadza procentowe obniżenia kwoty bazowej za nieobecność radnego na sesji Rady Powiatu lub komisji **spowoduje, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości wynikającej z § 2 ww. uchwały.**

Mając na uwadze istotę diety, w ocenie organu nadzoru, ustalenie wysokości diety dla Przewodniczącego, Wiceprzewodniczących Rady Powiatu, przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji Rady Powiatu, jak również pozostałych radnych, jako stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów powiatu, powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter kompensacyjny. W ocenie organu nadzoru w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 21 ust. 4 ustawy u.s.p., **dieta winna zostać określona poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji czy też komisji, przy czym dieta nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu, o których mowa w art. 21 ust. 5 i 5a u.s.p., ewentualnie w ustalonej kwocie, która uległaby proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale (tj. brak aktywności radnego czy brak działania rady czy komisji jako takiej).** Tym samym

kompensacyjny charakter diety ukształtowany został w § 3 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „1. Dieta płatna w ciągu miesiąca ulega proporcjonalnemu obniżeniu za każdy dzień niewykonywania mandatu...”.

W świetle powyższego, mając na uwadze treść kwestionowanej uchwały Nr XXI/9/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego stwierdzić należy, że Rada wykonała ustawowy obowiązek wynikający z art. 21 ust. 4 u.s.p., tj. przyznała radnym Rady Powiatu diety, jednakże ustalając diety dla radnych w formie ryczałtu miesięcznego istotnie naruszyła prawo.

Ponadto należy wskazać, że powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyrokach sądów administracyjnych zapadłych w następstwie rozpoznania skarg Wojewody Mazowieckiego na uchwały w sprawie zasad ustalania diet dla radnych (wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 października 2019 r. sygn. II SA/Wa 978/19, z dnia 24 października 2019 r. sygn. II SA/Wa 921/19 i z dnia 29 listopada 2019 r. sygn. II SA/Wa 1259/19).

Podkreślenia wymaga, że organ nadzoru zaskarżył do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie uchwałę Nr XIX/11/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 27 lutego 2020 r. w sprawie określenia wysokości diet oraz zasad ich wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego, w której przedstawił swoje stanowisko dotyczące charakteru diety dla radnych. Skarga Wojewody Mazowieckiego znak: WNP-I.0552.27.2020.KS z dnia 21 kwietnia 2020 r. na ww. uchwałę, została doręczona Starostwu Powiatowemu w Piasecznie w dniu 24 kwietnia 2020 r., a zatem radni Rady Powiatu Piaseczyńskiego mogli zapoznać się ze stanowiskiem organu nadzoru przed podjęciem kwestionowanej uchwały.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, iż zarzuty podniesione przez organ nadzoru bezsprzecznie stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXI/9/20 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie określenia wysokości diet, ich obniżania i zasad wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego w części wskazanej w petitum rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Powiatowi przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

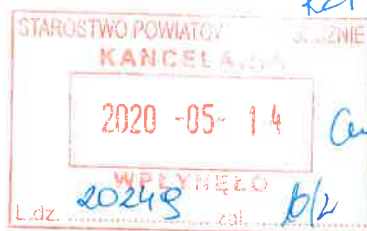
Informuję również, że stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały Rady Powiatu wstrzymuje jej wykonanie, z zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.02.2020.KS



PP/20249.2020
2020-05-18 12:37:30
2020-05-14
Starostwo Powiatowe w Piasecznie

R2P
2020.05.25
WJ
Warszawa, dnia 11 maja 2020 r.

Rada Powiatu

Piaseczyńskiego

ul. Chyliczkowska 14

05-500 Piaseczno

Wskazanie

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511, z późn. zm.)

w s k a z u j ę , z e :

uchwała Nr XVI/5/19 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Piaseczyńskim na lata 2019-2022” w zakresie: tytułu ww. uchwały, § 1 ww. uchwały, tytułu Załącznika do ww. uchwały oraz ust. 8 i ust. 17 Załącznika do ww. uchwały pn. Planowane działania

została wydana z naruszeniem prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 listopada 2019 r. Rada Powiatu Piaseczyńskiego podjęła uchwałę Nr XVI/5/19 z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Piaseczyńskim na lata 2019-2022”.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 4 ust. 1 pkt 3a i art. 12 pkt 11 ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 180 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1111 z późn. zm.).

Ustawa o samorządzie powiatowym w art. 4 ust.1 pkt 3 stanowi, że do zakresu zadań publicznych powiatu określonych ustawami o charakterze ponadgminnym należy wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej. Zadania własne powiatu w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej zostały szczegółowo wyliczone w art. 180 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i obejmują m.in. opracowanie i realizację 3 letnich powiatowych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej, zawierających między innymi limit rodzin zastępczych zawodowych (art. 180 ust. 1 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 182 ust. 5 ww. ustawy kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie składa zarządowi powiatu coroczne sprawozdanie z działalności powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz przedstawia zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Z kolei w myśl art. 182 ust. 6 powyższej ustawy, Powiatowe programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej uchwalane są na podstawie zestawienia potrzeb, o którym mowa w ust. 5.

Należy podkreślić, że programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej są opracowywane na okres 3 lat. Jak wynika z tytułu uchwały Nr XVI/5/19, z § 1 przedmiotowej uchwały, z tytułu Załącznika do ww. uchwały, jak i z ust. 8 Załącznika do ww. uchwały pn. Planowane działania, **Rada Powiatu Piaseczyńskiego przyjęła do realizacji Program Rozwoju Pieczy Zastępczej na lata 2019 - 2022, tj. na okres pełnych 4 lat, licząc od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 grudnia 2020 r., co jest niezgodne z art. 180 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.**

Po dokonaniu analizy Załącznika do uchwały Nr XVI/5/19 należy wskazać, że zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej dokonane na potrzeby przygotowania Programu przyjętego przez Radę, zostały sporządzone za lata 2016, 2017 i 2018. W związku z powyższym, następny Program **winien być opracowany na kolejny 3 letni okres, tj. na lata 2019-2021.**

W ocenie organu nadzoru, obecny Program nie obejmuje wstecznie swoim działaniem okresu od dnia 1 stycznia 2019 r., bowiem początkiem jego stosowania jest data wejścia w życie uchwały Nr XVI/5/19, którym jest dzień jej podjęcia, tj. od dnia 28 listopada 2019 r.,

co jest szczególnie istotne z punktu widzenia zabezpieczenia w budżecie Powiatu Piaseczyńskiego środków finansowych na pokrycie świadczeń wypłacanych rodzinom na terenie powiatu piaseczyńskiego.

Należy podkreślić, że Program wyznacza strategiczne cele oraz kierunki działań, które mają rozwijać i udoskonalać system wspierania dziecka i rodziny w danym regionie. Program ten odwołuje się do standardów prawa dotyczących systemu pomocy dziecku i rodzinie oraz zasad polityki społecznej wobec rodziny, a także zawiera diagnozę zasobów, potrzeb i problemów dotyczących rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz określa potencjał instytucji publicznych i niepublicznych pracujących z dzieckiem i rodziną. **Poprzez analizę mocnych i słabych stron systemu pomocy rodzinie i systemu pieczy zastępczej planowane są kierunki działania, określone źródła finansowania oraz wskazani są wykonawcy mający zapewnić realizację celów określonych w Programie.** Jednakże, jak określa ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, cele te powinny być określone w ujęciu czasowym, tj. w okresie 3 lat. W ust. 8 Załącznika do ww. uchwały pn. Planowane działania (str. 26 i 27), Rada Powiatu postanowiła:

„ PLANOWANE DZIAŁANIA:

(...) 8. Wyznaczenie maksymalnego limitu nowych rodzin zastępczych zawodowych:

2019 - utworzenie rodzinnego domu dziecka

- *2019 r. - 2 zawodowych rodzin zastępczych/w tym 1 rodziny zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego/*
- *2020 r. - 3 zawodowych rodzin zastępczych /w tym 1 rodziny zastępczej o charakterze pogotowia rodzinnego/*
- *2021 r. -2 zawodowych rodzin zastępczych oraz jednej rodziny o charakterze pogotowia rodzinnego*
- *2022 - utworzenie rodzinnego domu dziecka”.*

Ponadto Rada Powiatu w ust. 17 Załącznika do uchwały pn. Planowane działania postanowiła, że w ramach Programu będą przyznawane świadczenia pieniężne na kontynuowanie nauki, usamodzielnianie i zagospodarowanie w formie rzeczowej pełnoletnim wychowankom (str. 27). Wobec powyższego należy przyjąć, że w okresie od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia wejścia uchwały Nr XVI/5/19 tj. do dnia 28 listopada 2019 r. **Powiat**

nie dysponował uchwałą będącą podstawą przyznawania ww. świadczeń, czy realizacji zaplanowanych działań.

W świetle powyższych wyjaśnień, biorąc pod uwagę nieprawidłowości, do jakich doszło przy podejmowaniu uchwały, ale także istotny cel powiatu, która zmierza do wprowadzenia kompleksowej pieczy zastępczej poprzez przyjęcie Powiatowego Programu Pieczy Zastępczej na terenie Powiatu Piaseczyńskiego, a także wynikającą z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, z 2006 r. Nr 154, poz. 1107) zasadę proporcjonalności, organ nadzoru odstąpił od stwierdzenia nieważności powyższej uchwały. W świetle art. 8 ust. 3 Karty, kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma chronić. Europejska Karta Samorządu Lokalnego od początku obowiązywania Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą parlamentu. Stanowi więc element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego i ma pierwszeństwo przed ustawą.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że uchwała Nr XVI/5/19 Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 28 listopada 2019 r. *w sprawie przyjęcia „Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Piaseczyńskim na lata 2019-2022*, została podjęta z naruszeniem prawa.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Konstanty Radziwiłł



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 2021 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA
Sędzia WSA
Sędzia WSA

Joanna Kube
Ewa Kwiecińska (spr.)
Ewa Radziszewska-Krupa

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 26 lutego 2021 r.
sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Powiatu Piaseczyńskiego
z dnia 27 lutego 2020 r. nr XIX/11/20
w przedmiocie określenia wysokości diet oraz zasad ich wypłacania radnym powiatu
piaseczyńskiego

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały;
2. zasądza od Powiatu Piaseczyńskiego na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 zł (czterysta osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Wiechowicz

starszy sekretarz sądowy

zawiadomienia pełnomocnika o jego wyznaczeniu, jednak nie wcześniej niż od dnia doręczenia stronie odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.

§ 4. Jeżeli pełnomocnik wyznaczony na podstawie art. 253 § 2 nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej, składa w sądzie, w terminie do wniesienia skargi kasacyjnej, sporządzoną przez siebie opinię w tym przedmiocie wraz z odpisem dla strony, dla której został ustanowiony. Sąd doręcza odpis opinii stronie. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej przez stronę biegnie od dnia doręczenia odpisu opinii, o czym sąd poucza stronę, dokonując doręczenia.

§ 5. Przepisu § 4 zdanie trzecie nie stosuje się, jeżeli sąd stwierdzi, że opinia nie została sporządzona z zachowaniem zasad należytej staranności. W takim przypadku sąd zawiadamia o tym właściwą okręgową radę adwokacką, radę okręgowej izby radców prawnych, Krajową Radę Doradców Podatkowych lub Krajową Radę Rzeczników Patentowych, która wyznacza innego pełnomocnika.

§ 6. W przypadku odmowy przyznania prawa pomocy w zakresie obejmującym ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego na wniosek, o którym mowa w § 3, bieg terminu do wniesienia skargi kasacyjnej nie może rozpocząć się wcześniej niż od dnia doręczenia stronie postanowienia, a jeżeli strona wniesie środek zaskarżenia na to postanowienie - wcześniej niż od dnia doręczenia postanowienia kończącego postępowanie w tym przedmiocie."

UZASADNIENIE

Rada Powiatu Piaseczyńskiego na sesji, która odbyła się w dniu 27 lutego 2020 r. podjęła uchwałę nr XIX/11/20 w sprawie określenia wysokości diet oraz zasad ich wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego.

Uchwała została podjęta na podstawie art. 21 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 511 ze zm.) oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnym powiatu (Dz. U. Nr 61 poz. 709).

Rada Powiatu uchwaliła, iż:

§ 1. Radnemu Powiatu Piaseczyńskiego przysługuje miesięczna, zryczałtowana dieta zwana dalej „dieta”, na zasadach określonych w uchwale.

§ 2. Podstawę ustalenia diety stanowi kwota bazowa określona w ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 2288 z późn. zm).

§ 3. 1. Wysokość diety uzależniona jest od pełnionej funkcji.

2. Dieta stanowi procent podstawy wskazanej w § 2 i wynosi:

- 1) 100% – dla Przewodniczącego Rady Powiatu,
- 2) 90% – dla Wiceprzewodniczących Rady Powiatu oraz przewodniczących komisji Rady Powiatu,
- 3) 85% – dla wiceprzewodniczących komisji Rady Powiatu,
- 4) 80% – dla radnego będącego członkiem co najmniej dwóch komisji Rady Powiatu,
- 5) 40% – dla radnego będącego członkiem jednej komisji Rady Powiatu,
- 6) 20% – dla radnego niebędącego członkiem żadnej komisji Rady Powiatu.

W § 4 uchwały stwierdzono, iż:

1. Podstawą potwierdzenia obecności na sesji lub komisji Rady Powiatu jest podpis radnego na liście obecności.
2. Radny może usprawiedliwić swoją nieobecność na sesji lub komisji Rady Powiatu w przypadku wystąpienia ważnych okoliczności uniemożliwiających udział w sesji lub komisji Rady Powiatu. Usprawiedliwienie należy złożyć w pierwszym możliwym terminie od momentu ustania przyczyn nieobecności względem sesji lub komisji Rady, na której radny był nieobecny.

3. Wyrażenie zgody na wykonywanie innych zadań wynikających z pełnienia mandatu radnego oraz usprawiedliwienie innych ważnych okoliczności uniemożliwiających udział radnego w sesji lub komisji Rady Powiatu należy do kompetencji Przewodniczącego Rady.

4. Opuszczenie przez radnego sesji lub posiedzenia komisji Rady Powiatu bez uzasadnionego usprawiedliwienia jest równoznaczne z nieobecnością.

5. Za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na sesji lub komisji Rady Powiatu, przysługująca mu dieta ulega zmniejszeniu o:

1) 15% -za nieobecność na sesji,

2) 10% - za nieobecność na komisji.

§ 5 uchwały stanowił, iż:

1. W przypadku wyboru lub odwołania z pełnionej funkcji lub członkostwa w komisji, dietę nalicza się proporcjonalnie do ilości dni w miesiącu pełnienia funkcji lub członkostwa w komisji.

2. Zasadę określoną w § 5 ust. 1 stosuje się odpowiednio przy naliczaniu diet za miesiące, w których rozpoczyna się i kończy kadencja Rady Powiatu.

W myśl § 6 uchwały:

1. Komórka organizacyjna Starostwa właściwa do obsługi Rady Powiatu sporządza miesięczne zestawienie obecności radnych na sesji i komisji Rady uwzględniając dane określone w § 3, § 4 i § 5.

2. Na podstawie zestawienia sporządzane są listy wypłat diet za dany miesiąc. Nadzór nad prawidłowym sporządzaniem zestawienia sprawuje Przewodniczący Rady, który akceptuje sporządzone listy wypłat diet.

3. Diety są wypłacane radnym w terminie do dziesiątego dnia danego miesiąca, za miesiąc poprzedni.

Stosownie do § 7 uchwały traci moc uchwała Rady Powiatu Piaseczyńskiego nr XXI/7/16 z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wysokości diet oraz zasad ich wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego.

§ 8 stanowił z kolei, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym uchwała weszła w życie.

Wojewoda Mazowiecki wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Powiatu Piaseczyńskiego z dnia 27 lutego 2020 r. nr XIX/11/20. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania. Zaskarżonej uchwale skarżący

zarzucił istotne naruszenie przepisu art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, poprzez jej błędne zastosowanie.

Wojewoda Mazowiecki podkreślił, że jako podstawę prawną uchwały Rada Powiatu Piaseczyńskiego wskazała art. 21 ust. 4 i 5 u.s.p. oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnym powiatu (Dz. U. z 2000 r. Nr 61, poz. 709).

Zdaniem Wojewody z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym jak i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnym powiatu (Dz. U. z 2000 r. Nr 61, poz. 709) wynika, iż przy ustalaniu wysokości diet radnych powiatu, rada ma obowiązek wzięcia pod uwagę zarówno liczbę mieszkańców danego powiatu, jak i funkcje pełnione przez radnego. Ponadto wysokość diet nie może przekroczyć limitów procentowych wskazanych w ww. rozporządzeniu.

Wojewoda podkreślił, że w § 8 skarżonej uchwały Rada Powiatu postanowiła, jak zacytowano powyższej, że: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym uchwała weszła w życie”. Brak uzależnienia wejścia w życie aktu od publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, stanowi istotne naruszenie prawa. Brak jest bowiem podstaw do niezaliczenia tego aktu do kategorii aktów prawa miejscowego. Uchwały w sprawie ustalenia diet dla radnych wywierają skutki prawne w stosunku do radnych nawet kilku kadencji, co oznacza, iż uchwały tego typu nie mają charakteru epizodycznego. Krąg adresatów uchwały jest ograniczony, jednakże ograniczenie to nie jest trwałe wobec zmienności osób pełniących wybieralne i kadencyjne funkcje radnych. Uchwała ma zatem charakter generalny, albowiem adresaci zostali określani poprzez wskazanie pewnej ich kategorii, a nie w sposób zindywidualizowany.

Wojewoda podkreślił też, że z treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1451) wynika, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Stosownie do brzmienia art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej akty prawa miejscowego są wskazane jako źródła prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które tego typu akty ustanowiły. Organy samorządu terytorialnego ustanawiają tego typu akty na podstawie i w granicach upoważnień nadanych przez ustawy. Już sam fakt zaliczenia aktu prawa miejscowego do źródeł

prawa powszechnie obowiązującego niesie ze sobą skutek w postaci konieczności odniesienia do tego typu aktu wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w Konstytucji RP. Zgodnie zaś z art. 88 ust. 1 ustawy zasadniczej warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie.

Ponadto Wojewoda Mazowiecki wskazał, że zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych dieta radnego, o której mowa w art. 21 ust. 4 u.s.p., stanowi jedynie rekompensatę utraconych przez radnego korzyści i nie posiada charakteru świadczenia pracowniczego. Charakter pracy radnego w organach jednostek samorządu terytorialnego wiąże się z ponoszeniem przez zainteresowanych kosztów związanych z pełnieniem mandatu radnego, m.in. kosztów związanych z potrąceniem wynagrodzenia za pracę w czasie uczestnictwa w pracach organu, np. sesji czy komisji.

Użyte przez ustawodawcę określenie „dieta” należy rozumieć jako zwrot kosztów związanych z pełnieniem funkcji radnego. Istota diety sprowadza się do wyrównania wydatków i strat spowodowanych pełnieniem wskazanej funkcji. Osoba pełniąca daną funkcję zachowuje prawo do zwrotu kosztów i wydatków (strat) poniesionych w związku ze sprawowaniem funkcji, a nie jedynie z powodu uzyskania danej funkcji. Dieta powinna być ściśle powiązana z aktywnością radnych w pracach rady i zależna od rzeczywistego wykonywania obowiązków związanych z pełnioną funkcją.

Dokonane w uchwale zapisy powodują utratę kompensacyjnego charakteru diety, a zbliżają ją do formy wynagrodzenia za pracę. Dieta ma w założeniu stanowić rekompensatę za utracone zarobki związane z pełnieniem funkcji radnego, zatem sformułowanie zawarte w § 4 ust. 5 uchwały, wprowadzające procentowe obniżenia kwoty bazowej za każdą „nieusprawiedliwioną nieobecność radnego na sesji lub komisji Rady Powiatu” spowoduje, że w przypadku braku w danym miesiącu posiedzenia komisji lub sesji rady, dieta będzie wypłacona w wysokości wynikającej z § 3 ww. uchwały.

Obniżenia diety dokonuje się wyłącznie w przypadku braku usprawiedliwienia nieobecności radnego na sesji lub komisji Rady Powiatu, które się odbyły.

Ustalenie wysokości diety dla przewodniczącego, wiceprzewodniczących Rady Powiatu, przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji Rady Powiatu, jak również pozostałych radnych, jako stałego miesięcznego wynagrodzenia niezależnego od udziału w pracach organów powiatu, powoduje, że określony ryczałt miesięczny traci charakter kompensacyjny. W ocenie organu nadzoru w uchwale podjętej na podstawie delegacji zawartej w art. 21 ust. 4 ustawy u.s.p. dieta winna zostać określona poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji czy też

komisji, przy czym dieta nie może przekroczyć limitu określonego w ustawie i rozporządzeniu, o których mowa w art. 21 ust. 5 i 5a u.s.p., ewentualnie w ustalonej kwocie, która uległaby proporcjonalnemu obniżeniu z uwzględnieniem wszystkich dni w miesiącu kalendarzowym za każdy dzień niewykonywania funkcji określonej w uchwale (tj. brak aktywności radnego czy brak działania rady czy komisji jako takiej).

Rada Powiatu Piaseczyńskiego ustalając diety w formie ryczału miesięcznego, istotnie naruszyła prawo.

W odpowiedzi na skargę organ wniosł o umorzenie postępowania sądowego ewentualnie o oddalenie skargi.

Rada Powiatu Piaseczyńskiego zaznaczyła, iż dnia 7 maja 2020 r. podjęła uchwałę nr XXI/9/20 w sprawie określenia wysokości diet, ich obliczania i zasad wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego. Uchwała z dnia 7 maja 2020 r. stanowi odpowiedź na skargę wniesioną przez Wojewodę Mazowieckiego. Rozpoznawanie przedmiotowej skargi Wojewody Mazowieckiego pozbawione jest zasadności wobec braku istnienia przedmiotu skargi.

Po wniesieniu skargi Rada Powiatu dokonała autokontroli uchwalonej przez siebie uchwały, i w ten sposób wyeliminowała zaskarżoną uchwałę z obiegu prawnego, uchylając ją w uchwale przyjętej w dniu 7 maja 2020 r. Merytoryczne rozpoznawanie skargi jest zbędne w sytuacji, w której Rada Powiatu wyeliminowała jej zapisy z obrotu prawnego. Gdyby jednak Sąd nie podzielił wskazanej argumentacji, organ wniosł o oddalenie skargi jako niezasadnej.

Rada Powiatu podniosła, iż niezrozumiały jest zarzut skargi w postaci błędnego zastosowania art. 21 ust. 4 ustawy o samorządzie powiatowym. Zarówno ustęp 4, jak i w ograniczonym zakresie ustęp 5 art. 21, dotyczą kwestii diety dla radnych. Zarzut błędnego zastosowania sprowadzałby się zatem do tego, że do kwestii diet zastosowano wadliwy przepis prawa, co jest oczywiście źle sformułowanym zarzutem skargi.

Rada Powiatu Piaseczyńskiego podkreśliła, że przedmiotowa uchwała nie ma waloru aktu prawa miejscowego, a jest aktem prawa wewnętrznego. Rada ma swobodę jedynie w ustalaniu zasad, na jakich radnemu przysługuje dieta. Dieta nie jest wynagrodzeniem za pracę, a stanowi ekwiwalent utraconych korzyści, jakich radny nie uzyskuje w związku z wykonywaniem mandatu przedstawicielskiego. Rada może uzależnić wysokość diety od zakresu obowiązków oraz wprowadzić ograniczenie wysokości z powodu braku uczestnictwa w jej pracach. Dieta może zostać ustalona

w formie kwotowej, za udział w każdym posiedzeniu rady lub komisji albo w formie ryczałtowanej, płatnej w ustalonych okresach, najczęściej miesięcznie.

Niezrozumiałe jest dla Powiatu Piaseczyńskiego sformułowanie skarżącego, z którego wynika, że dieta winna zostać określona poprzez ustalenie konkretnej kwoty za udział w każdym odbytym posiedzeniu sesji i rady, ustanawiając limit jedynie w kwocie określonej rozporządzeniem. Takie działanie Wojewody ingeruje w dyskrecyjność stanowienia prawa przez jednostkę samorządu terytorialnego i to w sytuacji, w której zarówno doktryna jak i orzecznictwo daje powiatowi uprawnienia do samoistnego określania zarówno sposobu rozliczania diet, jak i ustalania ich wysokości, w tym poprzez ryczałtowe ich określenie.

Zdaniem organu ryczałtowe rozliczenie diet i kosztów podróży mieści się niewątpliwie w pojęciu zasady jego ustalania.

Wojewoda w sposób nieuprawniony zawęża możliwość decydowania Rady zarówno o sposobie ustalenia diet dla radnych, jak i w zakresie samego ich stopniowania uzależnionego od obecności radnego na sesji czy komisji.

W uchwale wprost przyjęto zapisy o czynieniu miesięcznych zestawień obecności radnych na sesjach i komisjach, stąd przyjęcie przez Wojewodę, iż w ciągu miesiąca nie odbędzie się żadna komisja czy sesja jest jedynie aprioryczne, nie mające odzwierciedlenia w rzeczywistości i w zasadzie sprzeczne z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym, która wszak wskazuje, że sesja nie powinna się odbyć rzadziej niż raz na kwartał, co przecież już dopuszcza możliwość prolongowania kolejnych sesji i wydłużenia okresów międzysesyjnych do ponad miesiąca.

Organ podkreślił ponadto, iż brak publikacji uchwały w dzienniku urzędowym nie był przedmiotem zainteresowania Wojewody, kiedy to uchwalany była uchwała z 2016 r. dotycząca tej samej problematyki. Uchwała o ustaleniu diet ma charakter aktu wewnętrznego a nie generalnego. Akt prawa miejscowego rozstrzyga w sposób bezwzględny o prawach i obowiązkach podmiotów tworzących wspólnotę samorządową, natomiast akt kierownictwa wewnętrznego określa jedynie zadania, organizację oraz obowiązki osób i jednostek organizacyjnych gminy.

Zawarte w aktach kierownictwa wewnętrznego postanowienia nie mają mocy powszechnie wiążącej, dotyczą bowiem wyłącznie powiatowych funkcjonariuszy, tj. radnych, nie zaś nieograniczonego kręgu adresatów. Uchwały te regulują jedną z kwestii związanych z wykonywaniem powierzonych wskazanym osobom czynności. Nie wkraczają one w sferę praw i obowiązków mieszkańców powiatu, normując zagadnienie wyłącznie w obrębie organizacji powiatu. Tego rodzaju uchwał nie można

uznać za akty prawa miejscowego, których wejście w życie jest uzależnione od ich opublikowania w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 3 § 1 pkt 5 i 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej zwanej „P.p.s.a.”, w związku z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137), sądy administracyjne właściwe są do kontroli zgodności z prawem aktów organów jednostek samorządu terytorialnego stanowiących przepisy prawa miejscowego, a także aktów organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, innych niż akty prawa miejscowego, podejmowanych w sprawach z zakresu administracji publicznej. Sądowa kontrola aktów prawa organów jednostek samorządu terytorialnego polega na zbadaniu, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie doszło do naruszenia prawa, dającego podstawę do stwierdzenia jego nieważności. Badana jest zatem wyłącznie legalność aktu administracyjnego. Stosownie do treści art. 134 § 1 P.p.s.a., sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz wskazaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a, który nie miał w sprawie zastosowania.

Wobec uregulowania zawartego w art. 147 § 1 P.p.s.a. w związku z art. 3 § 3 pkt 5 i 6 P.p.s.a. sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 3 pkt 5 i 6 P.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Odnośnie do aktów organów gmin, ostatnio powołany przepis pozostaje w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, dalej zwanej „u.s.p.”, stosownie do którego nieważna jest uchwała organu jednostki samorządu terytorialnego sprzeczna z prawem. Na podstawie argumentacji a contrario do postanowień art. 79 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiącego, iż w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa, należy przyjąć, że każde „istotne naruszenie prawa” aktem organów jednostek samorządu terytorialnego oznacza ich nieważność (por. Tadeusz Woś „Postępowanie sądowoadministracyjne”, Warszawa 2004, s. 310). Wobec braku ustawowej definicji pojęcia „istotnych naruszeń prawa”, w orzecznictwie sądowoadministracyjnym wypracowano pogląd, że są to takie

naruszenia prawa, jak: naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, przepisów wyznaczających podstawę prawną podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Ponadto art. 82 u.s.p. stanowi, że nie stwierdza się nieważności uchwały organu powiatu po upływie jednego roku od dnia ich podjęcia, chyba że uchybiono obowiązkowi przedłożenia uchwały w terminie, o którym mowa w art. 78 ust. 1, albo jeżeli uchwała jest aktem prawa miejscowego (ust. 1), a jeżeli nie stwierdzono nieważności uchwały z powodu upływu terminu określonego w ust. 1, a istnieją przesłanki stwierdzenia nieważności, sąd administracyjny orzeka o niezgodności uchwały z prawem (ust. 2). W takim wypadku uchwała traci moc prawną z dniem orzeczenia o jej niezgodności z prawem, a co do skutków takiego orzeczenia przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się odpowiednio. Z powyższymi przepisami koresponduje art. 147 § 1 P.p.s.a., który przewiduje, że sąd, uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Wyjaśnić także należy, że zmiana lub uchylenie uchwały będącej aktem prawa miejscowego, a w konsekwencji tego utrata mocy obowiązującej uchwały, nie czyni bezprzedmiotowym rozpoznania wniesionej skargi i nie uzasadnia umorzenia postępowania sądowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. Przy ocenie zgodności z prawem uchwały należy bowiem wziąć pod uwagę stan faktyczny i prawny istniejący w dacie jej podejmowania. W orzecznictwie wielokrotnie wskazywano, że zmiana lub uchylenie uchwały podjętej przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej nie czyni zbędnym wydania przez sąd wyroku, jeżeli zaskarżona uchwała mogła być stosowana do sytuacji z okresu poprzedzającego jej uchylenie lub zmianę (por. uchwałę Trybunału Konstytucyjnego z 14 września 1994 r., W 5/94, a także wyroki NSA: z 4 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1290/04; z 27 września 2007 r., sygn. akt II OSK 1046/07; z 1 września 2010 r., sygn. akt I OSK 368/10 oraz z 4 listopada 2010 r., sygn. akt II OSK 1783/10).

W świetle powyższych uwag Sąd uznał a bezzasadny wniosek Powiatu Piaseczyńskiego zawarty w odpowiedzi na skargę z dnia 20 maja 2020 r. o umorzenie postępowania sądowoadministracyjnego jako bezprzedmiotowego na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 P.p.s.a. Zaskarżona uchwała z dnia 27 lutego 2020 r. pozostawała bowiem w obrocie prawnym od dnia jej podjęcia, tj. od dnia 27 lutego 2020 r. (stosownie do § 8

tej uchwały) do dnia 1 czerwca 2020 r., tj. do dnia wejścia w życie uchwały Rady Powiatu Piaseczyńskiego nr XXI/9/20 z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie określenia wysokości diet, ich obliczania i zasad wypłacania radnym Powiatu Piaseczyńskiego (Dz. Urz. Woj. Maz. Z dnia 18 maja 2020 r., poz. 5645). Mocą tej ostatniej uchwały uchylono zaskarżoną uchwałę z dnia 27 lutego 2020 r., jak stanowi § 6.

W pierwszej kolejności należało zatem ocenić charakter prawny zaskarżonej do Sądu uchwały Rady Powiatu Piaseczyńskiego, a zatem ustalić, czy stanowi ona akt prawa miejscowego, czy też niestanowiący aktu prawa miejscowego akt organu powiatu podjęty w sprawach z zakresu administracji publicznej.

W orzecznictwie stwierdza się, że jakkolwiek w żadnym akcie prawnym nie ma sformułowanej legalnej definicji aktu prawa miejscowego, to przyjmuje się, że taki charakter mają akty normatywne zawierające normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty te muszą więc dotyczyć zachowań powtarzalnych, nie mogą zaś konsumować się przez jednorazowe zastosowanie. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji. W orzecznictwie sądowym ugruntowane jest również stanowisko, że dla kwalifikacji danej uchwały jako aktu prawa miejscowego decydujące znaczenie ma charakter norm prawnych i ich oddziaływanie na sytuację prawną adresatów. Przyjęto również, że jeżeli uchwała zawiera przynajmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to w sprawie możemy mieć do czynienia z aktem prawa miejscowego (zob. wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1818/12; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt II OSK 1572/14; wyrok NSA z dnia 20 września 2018 r., sygn. akt II OSK 2353/16; wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 2048/17 – wszystkie publikowane w CBOSA).

Sąd podziela pogląd wyrażony już w judykaturze (m.in. w wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 570/19; wyroku NSA z dnia 7 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 2794/16; wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15 – publikowane w CBOSA), zgodnie z którym uchwała w sprawie

ustalenia zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych jednostek samorządu terytorialnego jest aktem prawa miejscowego.

Należy podkreślić, że zaskarżona uchwała zawiera normy abstrakcyjne, ponieważ diety miały (mają) charakter powtarzalny. Przepisy te mają charakter generalny, gdyż ich adresatem nie jest konkretna osoba, ale każdy mieszkaniec powiatu piaseczyńskiego, który pełniłby funkcję radnego w tym powiecie. Wprawdzie krąg adresatów tej uchwały nie jest zbyt liczny, to jednak poprzez określenie go wspólną cechą jaką jest pełnienie funkcji radnego powiatu, przepisy te stały się generalnymi. Nie ulega również wątpliwości, że uchwała ta zawiera przepisy normatywne, na podstawie których jej adresaci uzyskali uprawnienia do diety. Ponadto zaskarżona uchwała została wydana na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 21 ust. 4 u.s.p. Zgodnie z tymi przepisami radnemu przysługują diety oraz zwrot kosztów podróży służbowych na zasadach ustalonych przez radę powiatu. Dodać też należy, iż zaskarżona uchwała nie jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Akty kierownictwa wewnętrznego (prawa wewnętrznego) kierowane są bowiem do jednostek organizacyjnych podporządkowanych organowi, który je wydaje. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że takim aktem może być np. zarządzenie wójta skierowane do kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

Ponadto wskazany akt nie jest związany z kadencyjnością rady, co oznacza, że podjęta w omawianej kwestii uchwała zachowuje ważność także po zakończeniu kadencji organu stanowiącego, który ją uchwalił, co jest, w ocenie Sądu, kolejnym dowodem na to, że jest to akt normatywny, powszechnie obowiązujący.

Biorąc zatem pod uwagę charakter prawny opisanej wyżej uchwały jako aktu prawa miejscowego, przedmiotem oceny w rozpatrywanym przypadku musi być kwestia ustalenia, skutków, jakie wywiera brak jego odpowiedniej promulgacji.

Należy podkreślić, że „obowiązywanie w czasie” stanowi szczególną właściwość normy prawnej, przypisaną jej na podstawie danego kryterium, którym jest jej należyte ogłoszenie warunkujące w ogóle zaistnienie normy w porządku prawnym. Moment, w którym norma prawna zaczyna wywoływać określone skutki prawne, czyli od kiedy wchodzi w życie – jest uregulowany w prawie. Stanowi o tym przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z nim, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2 art. 88). W aktualnym stanie prawnym jest to ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz.U. z 20019 r., poz. 1461). Analogicznie stanowi art. 44 ustawy o samorządzie

powiatowym, zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego oraz wydawania wojewódzkiego dziennika urzędowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kwalifikacja danej uchwały do kategorii aktów prawa miejscowego pociąga więc za sobą konieczność jej publikacji zgodnie z prawem. Stosownie natomiast do art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy. 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 (art. 4 ust.1).

Jeśli zatem przedmiotowa uchwała należy do aktów prawa miejscowego powinna była zostać opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Tymczasem § 8 ww. uchwały z dnia 27 lutego 2020 r. stanowi, że wchodzi w życie z dniem podjęcia. Uchwała nie została ogłoszona w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Niespełnienie wymagań formalnych w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego w zakresie należytej publikacji – wynikających z art. 43 ust. 2 u.s.p. w związku z art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych – jest istotnym naruszeniem prawa, powodującym konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości. (por wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 września 2009 r., sygn. akt III SA/Wr 238/09 dostępne w CBOSA, a także Sławomir Dudziak „Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny – kryteria kwalifikacji, wymogi w zakresie prawidłowego stanowienia oraz konsekwencje prawne ich naruszenia”, ST 2012/3/5-17 dostępne w LEXOmega/el), ponadto wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1113/98, opubl. OwSS 2001/1/16).

Prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem, jak wyżej wspomniano, warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych, a zatem nieuprawnione jest twierdzenie, że w takiej sytuacji mamy stwierdzić nieważność przedmiotowej uchwały jedynie w tej części, w jakiej postanawia (wadliwie) o wejściu w życie z dniem podjęcia. Skoro konsekwencją nieprawidłowego

ogłoszenia aktu normatywnego jest uznanie, że akt taki nie wiąże w pełnym zakresie, nie posiada mocy obowiązującej, to należy stwierdzić jego nieważność nie w części, lecz w całości. Trzeba zatem zgodzić się z zapatrywaniem Wojewody, że nieprawidłowe określenie reguły wskazującej sposób i termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego skutkuje nieważnością całego aktu. Formalny i obligatoryjny wymóg jej wejścia w życie w postaci właściwej publikacji nie został bowiem spełniony.

Wypada wreszcie zauważyć, że właśnie w interesie publicznym, ochronie wspólnoty samorządowej służy zachowanie obowiązującego trybu promulgacji skierowanego do niej i obowiązującego na terenie gminy aktu prawa miejscowego w postaci rzeczzonej uchwały, choćby z racji wprowadzenia w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych *vacatio legis*, mającego na celu umożliwienie zaznajomienia się adresatów z nowymi regulacjami.

Według Zasad techniki prawodawczej zawartych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Dz. U. Nr 100, poz. 908 kolejnym i niezbędnym etapem postępowania prawodawczego jest zawarcie w akcie prawnym przepisów określających datę jego wejścia w życie. Formułuje to w akcie prawnym organ stanowiący dany akt. W przypadku wadliwej regulacji, wojewoda jako organ nadzoru nie ma kompetencji przypisanych prawem do zmiany merytorycznej postanowień aktu w tej materii ani też sprzecznie z postanowieniami aktu nie może podjąć procedury innej niż w nim przewidziano dla oznaczenia daty wejścia w życie. Organ nadzoru nie mógł wobec tego wdrożyć odpowiedniego trybu promulgacji, nie zważając na treść § 8 uchwały. Jedyna możliwość w ramach kontroli nadzorczej to stwierdzenie nieważności aktu prawa miejscowego z tego powodu bądź też wniesienie skargi do sądu administracyjnego.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę, iż zarzut istotnego naruszenia prawa polegającego na braku promulgacji aktu prawa miejscowego jest zarzutem najdalej idącym, Sąd odstąpił od oceny zgodności z obowiązującym prawem pozostałej treści zaskarżonej uchwały. Ocena taka byłaby w opisanej sytuacji, zdaniem Sądu, niedopuszczalna.

W tym stanie rzeczy, Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi orzekł jak w sentencji. O kosztach orzeczono na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 P.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Agnieszka Wiechowicz

starszy sekretarz sądowy