



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI



2012-04-25

Boż

bf

Szczecin, dnia *20* kwietnia 2012 r.

NK-4.4131. *141*.2012.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271, Nr 200, poz. 1688, Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055, z 2007 r. Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111, Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 92, poz. 753, Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230, Nr 106, poz. 675, z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 217, poz. 1281, Nr 149, poz. 887)

stwierdzam nieważność

§ 12 ust. 6,

§ 13 ust. 2 w zakresie wyrazów „Sekretarz Powiatu i Skarbnik Powiatu”,

§ 45,

§ 91,

załącznika do uchwały Nr XII/117/2012 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 19 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kamieńskiego.

Uzasadnienie

W dniu 19 marca 2012 r. Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim podjęła uchwałę Nr XII/117/2012 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kamieńskiego. Przedmiotowy akt został doręczony organowi nadzoru w dniu 28 marca 2012 r. Pismem z dnia 30 marca 2012 r., znak NK-4.4131.97.2012.AB, Rada Powiatu została zawiadomiona o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do ww. aktu.

W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności wskazać należy, że wojewoda jako organ nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego podejmuje określone czynności tylko w tych przypadkach, w których ustawodawca przewidział możliwość ingerencji nadzorczej. Jednym z przepisów przyznających kompetencję w tym zakresie jest

art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, na mocy którego organ nadzoru jest upoważniony do stwierdzenia nieważności uchwały organu powiatu w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Z kolei, w art. 79 ust. 4 ww. ustawy wskazano, że *w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa*. Z powyższego wnosić należy, że stwierdzenie nieważności aktu organu powiatu ma miejsce wówczas, gdy akt ten w sposób istotny narusza obowiązujące przepisy prawa.

W związku z tym, iż pojęcie „istotnego naruszenia” prawa nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane, koniecznym jest odwołanie się do utrwalonego w orzecznictwie sądownoadministracyjnym poglądu, zgodnie z którym pojęcie to obejmuje swym zakresem naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania aktów przez organy powiatu, naruszenie podstawy prawnej ich podjęcia, naruszenie przepisów prawa ustrojowego i prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów dotyczących procedury ich podejmowania (por. wyroki WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygn. akt II SA/Wr 521/06, WSA w Olsztynie z dnia 15 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Ol 751/11, WSA w Łodzi z dnia 7 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 278/11, NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Badając zgodność z prawem uchwały Nr XII/117/2012 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim stwierdzono, że w części wskazanej na wstępie narusza ona w sposób istotny powszechnie obowiązujące prawo.

W § 12 ust. 4 załącznika do ww. uchwały Rada zobowiązała każdego radnego do złożenia na piśmie najpóźniej w dniu ślubowania oświadczenia wskazującego:

1. adres poczty elektronicznej, na którą będą wysyłane zawiadomienia o terminie, miejscu i porządku obrad sesji w formie wiadomości poczty elektronicznej wraz z załączonymi do tej wiadomości projektami uchwał, uzasadnieniami do uchwał oraz innymi materiałami w formie plików a dodatkowo,

2. numer telefonu w dowolnej sieci komórkowej, na które będą przekazywane w formie ustnej lub wiadomości sms przez pracownika Starostwa informacje o terminie, miejscu sesji oraz o publikacji na stronie internetowej BIP porządku obrad wraz z projektami uchwał i wysłaniu wiadomości poczty elektronicznej określonej w pkt 1.

Jednocześnie, w ust. 5 cyt. regulacji Rada postanowiła, że z chwilą złożenia oświadczenia określonego w ust. 4 wszystkie zawiadomienia określone w ust. 4 pkt 1 są wysyłane na wskazany w oświadczeniu adres poczty elektronicznej oraz w tym samym dniu pracownik Starostwa przekazuje w formie ustnej lub wiadomości sms na telefon wskazany przez radnego informację określoną w ust. 4 pkt 2. Zawiadomienia te są uważane za skuteczne, jeśli Starostwo wysłało wiadomość na wskazany adres (czyli wiadomość została prawidłowo wysłana z serwera obsługującego Starostwo) lub radny otrzymał określoną w ust. 4 pkt 2 informację na telefon. Natomiast, w ust. 6 Rada wskazała, że w razie niewypełnienia obowiązku określonego w ust. 4 bądź podania danych błędnych, nieaktualnych radny jest zobowiązany we własnym zakresie zapoznawać się z ogłoszeniami o sesji Rady opublikowanymi na stronie internetowej BIP oraz pobierać z tej strony projekty uchwał.

Publikacja na stronie internetowej BIP ogłoszenia o terminie, miejscu i porządku obrad sesji Rady wraz z projektami uchwał stanowi skuteczne powiadomienie w stosunku do tego radnego o sesji Rady i posiedzeniu Komisji.

W art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym wskazano, że *rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał.* Ustawodawca w ww. akcie nie określił sposobu, w jaki przewodniczący zawiadamia radnych o sesji, niewątpliwie kwestie te rada może uregulować w statucie. Pojęcie zwołania sesji należy w tym przypadku rozumieć jako należyte i wyczerpujące działania mające na celu przekazanie radnym informacji o miejscu, terminie i programie sesji. Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim, w cyt. postanowieniach Statutu zobowiązała Radnych do złożenia oświadczenia i podania w nich adresów poczty elektronicznej oraz numerów telefonów komórkowych. Wypełnienie takiego obowiązku wiąże się jednakże z posiadaniem odpowiedniego sprzętu umożliwiającego odebranie zawiadomienia o miejscu i terminie sesji – telefonu komórkowego, komputera, netbooka, laptopa i im podobnych. W przypadku natomiast, gdy radny nie korzysta z ww. urządzeń, a więc niemożliwym jest złożenie oświadczenia, o którym mowa w § 12 ust. 4 Statutu, Rada w § 12 ust. 6 postanowiła, że Radny jest zobowiązany we własnym zakresie zapoznawać się z ogłoszeniami o sesji Rady opublikowanymi na stronie BIP oraz pobierać z tej strony projekty uchwał. Tym samym, Rada zwolniła Przewodniczącego Rady z ustawowego obowiązku zawiadamiania radnych o sesji, co w ocenie organu nadzoru, w sposób istotny narusza art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W istocie bowiem, takie sformułowania Statutu powodują, że Przewodniczący zawiadamia o sesji wyłącznie tych radnych, którzy dysponują komputerem z podłączeniem do sieci internetowej i telefonem komórkowym. Pozostali radni zaś zobowiązani są do bieżącego zapoznawania się z Biuletynem Informacji Publicznej Starostwa Kamieńskiego, na nich także spoczywać będzie odpowiedzialność za ewentualne zaniechanie w tym zakresie, podczas, gdy z woli ustawodawcy to przewodniczący rady jest tą osobą, która organizuje pracę tego organu, a jednym z jej podstawowych obowiązków jest skuteczne zawiadomienie wszystkich radnych o miejscu i terminie sesji, niezależnie od stanu ich posiadania.

Z kolei, w § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Nr XII/117/2012 Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim wskazała, że *w sesjach z glosem doradczym uczestniczą osoby nie będące radnymi tj. wchodzące w skład Zarządu oraz Sekretarz Powiatu i Skarbnik Powiatu*, naruszając w ten sposób przepis art. 37 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, który przewiduje możliwość, nie zaś obowiązek uczestniczenia sekretarza i skarbnika powiatu w obradach rady powiatu. W konsekwencji, stwierdzić należy, że Rada w cyt. regulacji zmodyfikowała w sposób nieuprawniony przepis rangi ustawowej, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 lutego 2012 r., sygn. akt III SA/Wr 694/11).

Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim w § 45 uchwalonego ww. aktem Statutu Powiatu Kamieńskiego w dziale III Radni w rozdziale I zatytułowanym „Obowiązki radnego”

postanowiła, że: 1. w przypadku notorycznego uchylania się przez radnego od wykonywania jego obowiązków, Przewodniczący Rady może wnioskować o udzielenie radnemu upomnienia. 2. Uchwałę w sprawie, o jakiej mowa w ust. 1 Rada podejmuje po uprzednim umożliwieniu radnemu złożenia wyjaśnień, chyba że nie okaże się to możliwe.

Przy ocenie zgodności z prawem ww. regulacji podkreślenia wymaga, że podstawowym obowiązkiem radnego wynikającym z przepisów ustawy o samorządzie powiatowym jest uczestnictwo w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany (art. 21 ust. 2). Radny jest nadto zobligowany *kierować się dobrem wspólnoty samorządowej powiatu. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawia je organom powiatu do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców* (art. 21 ust. 1). Ustawodawca nie przewidział w tym względzie żadnych negatywnych następstw uchylania tak określonym obowiązkom, nie upoważnił także rady powiatu do ich formułowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podnosi się, że mandat radnego wolny jest nie tylko od instrukcji wyborców, ale także od odpowiedzialności przed innymi radnymi, w tym przewodniczącym rady oraz przewodniczącym komisji (tak WSA w Krakowie w wyroku z dnia 9 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Kr 3167/03).

Z tego względu cyt. wyżej przepis § 45 Statutu Powiatu Kamieńskiego, zdaniem organu nadzoru, w stopniu istotnym narusza obowiązujące prawo.

Statut jednostki samorządu terytorialnego jest tym aktem, który nie tylko normuje zagadnienia związane z organizacją wewnętrzną oraz trybem pracy rady i komisji powoływanych przez radę, ale także – zgodnie z brzmieniem art. 8a ustawy o samorządzie powiatowym - zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich. Konieczność uregulowania tych kwestii w statucie powiatu jest następstwem tego, że działalność organów powiatu jest jawna, co oznacza w szczególności prawo obywateli *do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rady powiatu i posiedzenia jej komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów powiatu i komisji rady powiatu*. Uprawnienie to znajduje także potwierdzenie w art. 61 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym *obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne (...)*. Z powyższego wynika zatem prawo dostępu do wszystkich dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, o ile przepisy ustawy nie ograniczają tego prawa (art. 8a ust. 1 zd. drugie ustawy o samorządzie powiatowym). Ograniczenia tego nie można zatem wywodzić z aktów niższej rangi, tj. rozporządzeń, zarządzeń czy aktów prawa miejscowego stanowionych przez organy samorządu terytorialnego.

W konsekwencji, za istotnie naruszający prawo uznać należy § 91 ust. 1 załącznika do uchwały Nr XII/117/2012, w którym Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim postanowiła, że *obywatelom udostępnia się następujące rodzaje dokumentów:*

- 1) *protokoły z sesji,*
- 2) *protokoły z posiedzeń komisji stałych,*

- 3) protokoły z posiedzeń Zarządu,
- 4) rejestr uchwał Rady i uchwał Zarządu,
- 5) rejestr wniosków i opinii komisji stałych,
- 6) rejestr interpelacji i wniosków radnych.

Z jego treści wynika bowiem, że udostępnieniu podlegają wyłącznie wskazane protokoły i rejestry, tym samym Rada zawężyła zakres dokumentów, z których treścią obywatel może się zapoznać, a to oznacza, że w sposób nieuprawniony dokonano wyłączenia jawności pozostałych dokumentów. Naruszono w ten sposób, w ocenie organu nadzoru, w sposób istotny przepis art. 8a ust. 1, stanowiący, że wyłączenie jawności może wynikać jedynie z ustaw.

Mając powyższe na względzie, stwierdzenie nieważności § 12 ust. 6, § 13 ust. 2 w zakresie wyrazów „Sekretarz Powiatu i Skarbnik Powiatu”, § 45, § 91 załącznika do uchwały Nr XII/117/2012 Rady Powiatu w Kamieniu Pomorskim z dnia 19 marca 2012 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kamieńskiego jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego.



w.z. WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Ryszard Mićko
WICEWÓJEWODA

Otrzymują:

- 1) Rada Powiatu w Kamieniu Pomorskim;
- 2) a/a.