



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Znak: PNK.I.4130.3.2019

Kielce, dnia 11-01-2019

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r., poz. 995, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432)

stwierdza się nieważność

uchwały Nr III/9/2018 Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 6 grudnia 2018 r. w sprawie powołania Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Ostrowieckiego w całości.

U z a s a d n i e n i e

Organy władzy publicznej powinny działać na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta ma zastosowanie niezależnie od charakteru prawnego uchwalanych aktów prawnych, a więc dotyczy też aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym. Unormowana w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności wymaga m. in., aby przy podejmowaniu uchwał nie doszło do istotnego naruszenia bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, a więc aby nie doszło do naruszenia konstytucyjnych warunków legalności aktu normatywnego.

Zgodnie z treścią art. 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym w celu kontroli działalności zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych rada powiatu powołuje komisję rewizyjną, w skład której to komisji wchodzi radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje, o których mowa w art. 14 ust. 1, oraz będących członkami zarządu. W piśmiennictwie akceptowany jest pogląd, że wprowadzenie obowiązku powołania do składu komisji rewizyjnych przedstawicieli wszystkich klubów związane jest z faktem, że komisja rewizyjna odgrywa przede wszystkim rolę wyspecjalizowanego organu wewnętrznego rady wykonującego w jej imieniu funkcje kontrolne, co ma doniosłe znaczenie praktyczne, bowiem w ten sposób w dużej mierze realizowana jest ta funkcja rady. W praktyce komisja rewizyjna ma najpełniejszą możliwość zapoznania się z działaniami organu wykonawczego

niepodległa

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

w zakresie wykonywania budżetu i z tego powodu szczególnie istotne jest zapewnienie politycznej reprezentatywności tej komisji, a w szczególności uniknięcie sytuacji, w której ze względu na układ sił politycznych w radzie, część radnych pozbawiona byłaby faktycznej możliwości kontroli działalności organu wykonawczego. Powyższe legło u podstaw wprowadzenia w w/w art. 16 opisanych mechanizmów ochronnych –por. Art. 18a Ustawa o samorządzie gminnym red. Gajewski, Jakubowski 2018/J. Piecha za Legalis.

W dniu 6 grudnia 2018 r. Rada Powiatu Ostrowieckiego podjęła uchwałę Nr III/9/2018 w sprawie powołania Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Ostrowieckiego ustalając w § 1 skład osobowy tej Komisji i określając w § 2 przedmiot jej działania. W wyjaśnieniach nadesłanych pismem Przewodniczącego Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 8 stycznia 2019 r. znak: Or.III.0004.1.2019 wskazano m. in., że każdy klub radnych miał możliwość i skorzystał z prawa zgłoszenia kandydatów do Komisji Rewizyjnej, a fakt późniejszego wycofania się radnych nie może mieć negatywnego wpływu na procedowanie w sprawie ustalenia jej składu osobowego. Jednocześnie do tych wyjaśnień dołączono też kopię pisma z dnia 5 grudnia 2018 r., kierowanego do Przewodniczącego Rady Powiatu, zawierające dane personalne radnych, którzy utworzyli Klub Radnych Prawa i Sprawiedliwości w Radzie Powiatu Ostrowieckiego. Z dokumentów tych wynika, że w skład przedmiotowej Komisji nie został powołany żaden jego członek. Dodatkowo wskazać należy, że analiza dokumentów (protokołu z sesji oraz zgłoszenia Klubu Radnych) wykazała, że na sesji w dn. 6 grudnia 2018 r. nie byli obecni wszyscy członkowie Klubu Radnych prawa i Sprawiedliwości.

Ustawa o samorządzie powiatowym nie przewiduje odstępstw do zasady uczestnictwa przedstawicieli wszystkich klubów w komisji rewizyjnej i nie ma możliwości utworzenia komisji rewizyjnej z udziałem przedstawicieli niektórych klubów, z pozostawieniem miejsca dla przedstawicieli pozostałych klubów, a więc tym bardziej bez pozostawienia takiego miejsca jak w tym przypadku i w orzecznictwie przyjmuje się, że dopóki nie można stworzyć komisji z przedstawicieli wszystkich klubów, organ ten nie może w ogóle zostać utworzony, zaś okoliczność, iż liczba członków komisji odpowiada liczbie określonej w Statucie lub to, z jakiego powodu nie powołano przedstawicieli wszystkich klubów nie ma tu znaczenia, gdyż obowiązkiem rady jest utworzenie komisji rewizyjnej zgodnie z przepisami prawa (wyr. WSA z 30.6.2011 r., II SA/Ol 296/11, NSA z 14.12.2011 r., II OSK 2069/11, niepubl., NSA z 10.1.2012 r., II OSK 2351/11, za Legalis). Analiza kopii protokołu Nr III/2018 z sesji nadzwyczajnej Rady Powiatu Ostrowieckiego z dnia 6 grudnia 2018 r. uzasadnia wniosek, że, w okolicznościach przedmiotowej sprawy bezpodstawnie przyjęto, że w/w Klub „w sposób oczywisty wyraził wolę nieuczestniczenia w pracach komisji” (vide pismo znak: Or.III.0004.1.2019

z dnia 8 stycznia 2019 r.), bowiem do składu komisji rewizyjnej zgłoszono kandydatury trzech radnych tworzących ten Klub, a nawet dostarczono pisemne oświadczenie o zgodzie na kandydowanie jednego z nich, tyle tylko, że nie poddano pod głosowanie tych kandydatur. Jednocześnie w treści tego protokołu brak jest informacji, aby przed sesją zwracano się do klubów radnych o wskazanie kandydata (-ów) na członków komisji rewizyjnej w celu realizacji obowiązku wynikającego z wyżej wskazanego przepisu. Jeżeli do w/w Klubu Radnych nie zwracano się przed sesją o wskazanie kandydatów do tej komisji, ani nie poddano pod głosowanie zgłoszonych kandydatur radnych wchodzących w jego skład, to uzasadniony jest pogląd, że już tylko z tego względu nie ma podstaw do zastosowania w niniejszej sprawie tezy zawartej w wyroku NSA z dnia 27 czerwca 2013 r. wydanego sprawie o sygn.. II OSK 325/13 wskazanego w nadesłanych wyjaśnieniach, dotyczącej nadużycia przyznanego ustawą publicznego prawa podmiotowego i wykorzystywania go do celów niezgodnych z intencjami ustawodawcy, poprzez odmowę wskazania kandydatów do komisji rewizyjnej. Powyższy pogląd uzasadnia m. in. okoliczność, że Statut Powiatu Ostrowieckiego w § 37 ust.1 i ust. 2 pkt 1 nakłada na Przewodniczącego Rady Powiatu obowiązek organizowania pracy rady i udziału w przygotowywaniu sesji Rady. W uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2012 r., sygn. akt II OSK 2351/11, za Legalis zawarto stanowisko, zgodnie z którym rada nie jest związana kandydaturą przedstawioną przez klub i jeżeli na danej sesji rady nie można podjąć uchwały w sprawie wyboru członków komisji rewizyjnej, próbę wyboru należy ponowić na kolejnej, przy czym organy jednostki samorządu terytorialnego oraz kluby radnych winny dążyć do wypracowania konsensusu w sprawie wyboru konkretnego kandydata, należy też wskazać, że zgodnie z treścią art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym radny obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany.

Gdyby nawet przyjąć interpretację art. 16 w/w ustawy w oderwaniu od obowiązku wynikającego z art. 21, to wskazać należy doniosłą okoliczność, że w skład Klubu Radnych Prawa i Sprawiedliwości wchodził także i inni radni, którzy nie zajęli stanowiska w kwestii kandydowania do Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Ostrowieckiego.

Z powyższego wynika, że sprzecznie z treścią w/w art. 16 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym obowiązek powołania w jej skład przedstawicieli wszystkich klubów nie został zrealizowany. Przesłanki nieważności uchwały lub zarządzenia organu powiatu określa art. 79 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym uchwały organu powiatu sprzeczne z prawem są nieważne i o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym, niż 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały.

Sprzeczne z prawem ustalenie składu komisji rewizyjnej stanowi istotne naruszenie przepisów prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości biorąc pod uwagę, że stwierdzenie jej nieważności jedynie w części nie byłoby wystarczające.

Niezależnie od tego odrębną podstawę stwierdzenia nieważności stanowi również okoliczność, że w § 2 uchwały uregulowano zakres kompetencji komisji w sytuacji, gdy materia ta normowana jest w przepisach rangi ustawowej (art. 16 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym), a więc organ stanowiący Powiatu wkroczył w materię zastrzeżoną do kompetencji ustawodawcy. W doktrynie i orzecznictwie panuje zgodność stanowisk, co do nakazu ścisłej wykładni prawotwórczych norm kompetencyjnych, zakazu stosowania wykładni rozszerzającej oraz zakazu stosowania analogii, zaś organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawotwórczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest zobowiązany działać ściśle według tego upoważnienia i nie jest uprawniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach, za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Agata Katarzyna Wojtyszek
Wojewoda Świętokrzyski

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	1123963.2664875.2885058
Nazwa dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze.pdf
Tytuł dokumentu	Rozstrzygnięcie nadzorcze
Sygnatura dokumentu	PNK.I.4130.3.2019
Data dokumentu	2019-01-11
Skrót dokumentu	B5D1AA08105810FEB71130AF5707C03E4007E22A
Wersja dokumentu	1.5
Data podpisu	2019-01-11 11:53:20
Podpisane przez	Agata Katarzyna Wojtyszek Wojewoda Świętokrzyski

EZD 3.71.456.456.3664

Data wydruku: 2019-01-11

Autor wydruku: Sekretariat WPNiK (Inspektor - Izabela Antoszevska)