



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 grudnia 2017 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Marzenna Glabas
Sędziowie	sędzia WSA Ewa Osipuk (spr.) sędzia WSA Adam Matuszak
Protokolant	specjalista Małgorzata Krajewska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 grudnia 2017 r.
sprawy ze skargi Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
na uchwałę Rady Powiatu Elckiego
z dnia 30 czerwca 2016 r., Nr XX.149.2016
w przedmiocie Statutu Powiatu Elckiego
**stwierdza nieważność § 40 i § 41 Statutu Powiatu Elckiego stanowiącego
załącznik do uchwały Nr XX.149.2016 Rady Powiatu Elckiego z dnia 30 czerwca
2016 r. w sprawie Statutu Powiatu Elckiego.**



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Małgorzata Krajewska

UZASADNIENIE

Uchwałą Nr XX.149.2016 z dnia 30 czerwca 2016 r., Rada Powiatu w Ełku uchwaliła Statut Powiatu Ełckiego.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 17 sierpnia 2016 r., Wojewoda Warmińsko-Mazurski stwierdził nieważność Statutu w części dotyczącej: § 20 ust. 4, § 72, § 91 ust. 4, § 92 ust. 2 w zakresie wyrazów: „chyba że rada określi zasady wykonywania swojej uchwały”.

W skardze, złożonej do tut. Sądu na uchwałę Nr XX.149.2016, Wojewoda Warmińsko-Mazurski wniósł o stwierdzenie nieważności § 40 i § 41 powyższej uchwały. Organ nadzoru podniósł, że w § 40 Statutu, Rada Powiatu przewidziała możliwość odbywania wspólnych sesji z radami innych jednostek samorządu terytorialnego, natomiast w § 41 Statutu przyjęto, że koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej, zaś przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad. W ocenie organu nadzoru, powyższe postanowienia zostały podjęte z naruszeniem delegacji ustawowej, zawartej w art. 19 w związku z art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868). Dodał, że treść art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzpowiatowych, co oznacza, że nie mogą normować trybu pracy organów niebędących organami danej jednostki samorządu terytorialnego.

Wojewoda podniósł ponadto, że w razie zamieszczenia przez każdą z jednostek samorządu terytorialnego we własnym statucie samodzielnych, ale odmiennych uregulowań, dotyczących wspólnych sesji, prowadziłoby to do kolizji przepisów rangi prawa miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, uregulowanie powyższych zagadnień w statucie powiatu należało traktować jako próbę narzucenia innym radom określonej przez siebie formuły postępowania przy zwoływaniu wspólnej sesji, co stanowi nieuprawnioną ingerencję w wewnętrzną organizację innej jednostki samorządu terytorialnego.

W odpowiedzi na skargę, Zarząd Powiatu Ełckiego wniósł o jej oddalenie.

Sygn. akt II SA/OI 859/17

Podniósł, że skoro ustawodawca umożliwił samorządowi powiatowemu ustalenie trybu pracy rady to nie wykluczył możliwości, że w ramach trybu pracy rady może ona odbywać wspólne sesje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Zdaniem organu powiatu, taka sesja będzie sesją danej rady i tylko w sensie technicznym – sesją, która odbędzie się wspólnie z sesją innej rady. Tym samym, zaskarżone zapisy nie naruszają art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym. Organ powiatu podkreślił, że przepisy art. 1, art. 5 i art. 7a ustawy o samorządzie powiatowym wyznaczają kierunek dla współpracy samorządów terytorialnych. Podniósł, że w ramach wspólnoty samorządowej powiatowej mieszczą się m.in. wspólnoty gminne reprezentowane przez gminne samorządy terytorialne z terenu powiatu, a wiele aspektów z zakresu działania na rzecz wspólnoty powiatowej łączy się z zakresem działań na rzecz wspólnoty gminy. W tym zakresie samorządy wypracowują porozumienia współpracy co do wykonywania zadań, a nawet mogą sobie wzajemnie udzielać pomocy finansowej. Odrębność podmiotowa powiatu nie doznaje przy tym uszczerbku.

Za niezrozumiały Zarząd uznał zarzut skargi, że zamieszczenie w § 40 i § 41 statutu sposobu podziału kosztów sfinansowania wspólnej sesji, w przypadku hipotetycznego założenia, że każda jednostka miałaby inny zapis statutu, mógłby doprowadzić do kolizji przepisów rangi prawa miejscowego. Wyjaśnił, że § 40 i § 41 uchwały wskazuje wyraźnie, że koszt jest dzielony równomiernie chyba, że zostanie postanowione inaczej.

Jako brak poszanowania samorządności organ powiatu ocenił natomiast zarzut, że unormowania statutu stanowią próbę narzucania innym radom określonej przez siebie formuły postępowania. Zarząd wskazał, że samorządy współpracują ze sobą od lat, zwołują wspólne sesje od 2003 r. i wypracowują formuły współpracy. Zaznaczył, że taki sposób trybu działania Rady przewidywał również § 44 i § 45 statutu przyjętego uchwałą Nr IX/45/03 Rady Powiatu w Ełku z dnia 26 lutego 2003 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2188), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami

Sygn. akt II SA/OI 859/17

a organami administracji rządowej (§ 1). Kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (§ 2).

Zakres kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne obejmuje również orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej, co wynika z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 1369, z późn. zm.), powoływanej dalej jako: „p.p.s.a.”. Zgodnie zaś z art. 147 § 1 p.p.s.a., 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.

W myśl art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru. Zgodnie zaś z art. 81 ust. 1 tej ustawy po upływie terminu, o którym mowa w art. 79 ust. 1, organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu powiatu. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego.

Stosownie natomiast do art. 147 § 1 p.p.s.a., 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.

Na podstawie argumentacji *a contrario* do treści art. 79 ust. 4 powołanej ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż 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: "Postępowanie sądowoadministracyjne", Warszawa 2004, s. 310). Pojęcie istotnego naruszenia prawa nie zostało zdefiniowane w żadnej z ustaw samorządowych. Podzielić należy prezentowany w dotychczasowym orzecznictwie sądowoadministracyjnym pogląd, że odesłanie zawarte w art. 79 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie uprawnia do stosowania w zakresie oceny wadliwości

Sygn. akt II SA/OI 859/17

uchwały lub zarządzenia organu gminy art. 156 § 1 K.p.a., ustanawiającego w sposób taksatywny przypadki kwalifikowanej wadliwości orzeczenia administracyjnego, obligującej właściwy organ do stwierdzenia jego nieważności. W związku z tym, przyjmuje się, że istotnymi naruszeniami prawa, o jakich mowa w powołanym wyżej przepisie ustrojowym, są takie naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały. Ponadto, niewątpliwym jest, że istotnie naruszają prawo przepisy aktu prawa miejscowego pozostające w sprzeczności z przepisami ustawowymi.

Ocena legalności zaskarżonej uchwały przez Sąd w tak zakreślonej kognicji wykazała, że skarga jest zasadna.

Zgodnie z § 40 ust. 1 Statutu Rady Powiatu w Elku, stanowiącego załącznik do uchwały z dnia 30 czerwca 2016 r., Rada powiatu może odbywać wspólne sesje z radami innymi jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności dla rozpatrzenia wspólnych spraw. Wspólne sesje organizują przewodniczący rad zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 2), a zawiadomienie o wspólnej sesji podpisują wspólnie przewodniczący lub upoważnieni wiceprzewodniczący zainteresowanych jednostek samorządów terytorialnych (ust. 3). Natomiast w § 41 ust. 1 Statutu przyjęto, że koszty wspólnej sesji ponoszą równomiernie zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, chyba że radni uczestniczący we wspólnej sesji postanowią inaczej, a przebieg wspólnych obrad może być uregulowany wspólnym regulaminem uchwalonym przed przystąpieniem do obrad (ust. 2).

W ocenie Sądu, wskazane uregulowania, obejmujące procedurę związaną z organizacją, trybem zawiadamiania, przebiegiem i finansowaniem obrad przeprowadzanych wspólnie z radami innych jednostek samorządu terytorialnego wykraczają poza ramy delegacji ustawowej wynikającej z art. 19 w zw. z art. 2 ust. 4 i art. 40 ustawy o samorządzie powiatowym. Pierwszy z powołanych przepisów precyzuje przedmiot regulacji statutu, stanowiąc, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut.

Przypomnieć należy, że wskazane przepisy ustawowe wyznaczają granice swobody rady powiatu w kształtowaniu treści tego aktu rangi prawa miejscowego, która sprowadza się do regulacji zagadnień o charakterze ustrojowym. Ponadto, nie można

Sygn. akt II SA/OI 859/17

zapominać, że stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Z tego względu, każda rada powiatu, będąc suwerennym organem stanowiącym na swym terenie, może podejmować uchwały obowiązujące wyłącznie na obszarze własnego działania - co wynika wprost z art. 94 Konstytucji, a zatem w granicach powiatu i niewykraczające poza jej obszar.

Ponadto, brzmienie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym 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, a w tym, organów gmin.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, że oddziaływanie regulacji zamieszczonych w zaskarżonych § 40 i § 41 Statutu wykracza poza obszar działania Rady Powiatu Ełckiego.

Podkreślenia również wymaga, że w kwestionowanych przepisach zamieszczono treści określające zachowanie przewodniczących innych jednostek samorządu terytorialnego w sprawach organizowania wspólnych sesji oraz podpisywania zawiadomień, jak również regulacje dotyczące finansowania wspólnych sesji przez inne jednostki samorządu terytorialnego. Zakwestionowane w skardze postanowienia Statutu dotyczą współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego. Współdziałanie oznacza, że przynajmniej dwie grupy podejmują wspólne przedsięwzięcia, polegające na działaniu lub zaniechaniu. Współdziałanie, jako uprawnienie jednostek samorządu terytorialnego, jest wprawdzie dopuszczane przez ustawodawcę, nie mogą być jednak w statucie zawarte postanowienia określające w sposób kategoryczny przebieg obrad wspólnej sesji, jak również procedurę wyboru przewodniczącego tych wspólnych obrad oraz zasady podejmowania wspólnych rozstrzygnięć, w tym trybu głosowania, zdolności uchwałodawczej i ponoszenia kosztów wspólnej sesji.

W tych okolicznościach należało stwierdzić nieważność § 40 oraz § 41 zaskarżonej uchwały, z powodu istotnego naruszenia prawa.

Odnosząc się do argumentacji organu powiatu, należy przyznać, że w art. 5 ustawy o samorządzie powiatowym 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

Sygn. akt II SA/OI 859/17

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. Z przepisów tych nie wynika jednakże, że możliwe jest dowolne kształtowanie przez radę powiatu form współpracy powiatu z gminami.

Nie ma też znaczenia prawnego, że zakwestionowane zapisy były zawarte również w nieobowiązującym Statucie Rady Powiatu.

Z przedstawionych wyżej względów, na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w związku z art. 79 ust. 1 i art. 81 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym orzeczono, jak w sentencji wyroku.



Na oryginale właściwe podpisy

ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

SPECJALISTA

Małgorzata Krajewska