WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N.4131.180.1.2019.MF

Wrocław, 23 stycznia 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr II/22/2018 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie realizacji porozumienia nr 1/2011 z dnia 30 marca 2011 r., zawartego pomiędzy Powiatem Lubińskim a Gminą Miejską Lubin.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Lubińskiego na sesji w dniu 20 grudnia 2018 r., działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2018 r. poz. 995; zwanej dalej: usp), podjęła uchwałę Nr II/22/2018 w sprawie realizacji porozumienia nr 1/2011 z dnia 30 marca 2011 r., zawartego pomiędzy Powiatem Lubińskim a Gminą Miejską Lubin, zwaną dalej „uchwałą".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 31 grudnia 2018 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

1) **uchwały z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 usp, polegającym na niezgodnym z prawem wprowadzeniu projektu uchwały do porządku obrad organu stanowiącego i poddaniu jej pod głosowanie;**
2) **ponadto § 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 12 pkt 8a usp, polegającym na podjęciu uchwały z przekroczeniem upoważnienia przysługującego organowi stanowiącego z jednoczesnym wkroczeniem w kompetencje organu wykonawczego.**

Rada Powiatu Lubińskiego, mocą przedmiotowej uchwały, zobowiązała Zarząd Powiatu Lubińskiego do:

- niezwłocznego przedstawienia informacji o stanowisku Zarządu Powiatu Lubińskiego w sprawie realizacji porozumienia nr 1/2011 z dnia 30 marca 2011 r. zawartego pomiędzy Powiatem Lubińskim a Gminą Miejską Lubin (§ 1);
- uprzedniego uzyskania zgody Rady Powiatu Lubińskiego w przedmiocie zmiany sposobu realizacji porozumienia nr 1/2011 z dnia 30 marca 2011 r. (§ 2).

W pierwszej kolejności organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisu art. 15 ust. 2 usp stanowiącym, że rada powiatu może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Uchwała bowiem nie była elementem ustalonego przed sesją porządku obrad, lecz miała zostać podjęta po uprzedniej zmianie porządku obrad.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 usp 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. Zmiana porządku obrad obwarowana jest szczególnym trybem, obligującym do uzyskania bezwzględnej większości głosów ustawowego składu rady (art. 15 ust. 2 usp). Skoro ustawodawca uznał za warunek *sine qua non* uzyskanie bezwzględnej większości głosów dla dokonania zmiany porządku obrad, to jego spełnienie jest obligatoryjne, bezwzględnie konieczne.

Ustawowy skład Rady Powiatu Lubińskiego wynosi 23 radnych. W głosowaniu nad wprowadzeniem projektu uchwały do porządku obrad wzięło udział 22 radnych, z czego 11 opowiedziało się za, 10 było przeciw i 1 radny wstrzymał się od głosu. Tymczasem, jak wskazno powyżej, wprowadzenie nowego punktu do porządku obrad rady powiatu wymaga podjęcia uchwały bezwzględną większością ustawowego składu rady. Oznacza to, że całkowita liczba głosów oddanych za zmianą musi przewyższać liczbę stanowiącą sumę głosów przeciw i wstrzymujących się. Zatem za zmianą porządku obrad w przedmiotowym przypadku winno opowiedzieć się 12 radnych.

W przypadku zarządzonego głosowania nad zmianą porządku obrad II sesji Rady Powiatu Lubińskiego takiego rezultatu nie osiągnięto. Stosunek głosów wyniósł jedenaście do jedenastu, bowiem za opowiedziało się 11 radnych, przeciwko 10 i 1 radny wstrzymał się od głosu. W przypadku głosowania bezwzględną większością głosów przyjęty zostaje wniosek, który uzyskał co najmniej o 1 głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, tzn. przeciwnych i wstrzymujących się, o czym stanowi również przepis § 37 ust. 6 załącznika nr 3 do uchwały Nr XLIX/353/2018 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 17 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Lubińskiego. Trybunał Konstytucyjny zdefiniował pojęcie „bezwzględnej większości ustawowego składu rady gminy" jako liczbę całkowitą głosów oddanych za wnioskiem, przewyższającą połowę ustawowego składu rady, a zarazem tej połowie najbliższą (uchwała TK z 20 września 1995 r., sygn. akt W 18/94, OTK 1995, nr 1, poz. 7).

Skoro ustawodawca ustanowił, po pierwsze dołączenie do zawiadomienia o zwołaniu sesji porządku obrad, a po drugie wymóg zmiany porządku obrad podczas sesji w głosowaniu większością kwalifikowaną, a nie zwykłą, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest bezwzględnie zobligowany do jego przestrzegania. W przeciwnym przypadku dyspozycja przepisu art. 15 ust. 2 usp byłaby bezprzedmiotowa, a do zmiany porządku obrad rady powiatu dochodziłoby w sposób dowolny. Organ nadzoru, uznając wskutek nieuzyskania bezwzględnej większości głosów Rady Powiatu Lubińskiego głosowanie za bezskuteczne stwierdził, że zmiana porządku obrad została dokonana z istotnym naruszeniem dyspozycji przepisu art. 15 ust. 2 usp, co stanowi istotne naruszenia prawa. Tym samym uchwała Nr II/22/2018 w ogóle nie powinna była zostać poddana pod głosowanie Rady Powiatu Lubińskiego, gdyż poprzez brak uzyskania wymaganej większości w głosowaniu, nie dokonano w tym zakresie skutecznej zmiany porządku odbrad sesji. Organ nadzoru stwierdził zatem, że uchwała Nr II/22/2018 została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 usp. Podjęcie bowiem uchwały w wyniku jej niezgodnego z prawem wprowadzenia do porządku obrad powoduje, że jest ona obarczona kwalifikowaną wadą prawną powodującą jej nieważność.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 25 października 2005 r. (sygn. akt II Sa/Ol 662/05) wskazał, że warunkiem niezbędnym podjęcia ważnej uchwały jest jej prawidłowe umieszczenie w porządku obrad.

Projekt uchwały nie został również przedłożony do zaopiniowania właściwej Komisji Rady Powiatu, co wymagane jest przepisem § 33 ust. 1 załącznika nr 3 do uchwały Nr XLIX/353/2018 Rady Powiatu Lubińskiego z dnia 17 października 2018 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Lubińskiego.

Mając na względzie powyższe, w ocenie organu nadzoru, z uwagi na niezgodnym z prawem wprowadzeniu projektu uchwały do porządku obrad organu stanowiącego, kwestionowana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 usp, skutkującym stwierdzeniem jej nieważności w całości.

Ponadto organ nadzoru, mimo stwierdzenia nieważności uchwały z powodów formalnoprawnych, wskazuje również na inne istotne naruszenie prawa. Przedmiotowa uchwała został podjęta na podstawie następujących przepisów, tj.:

- art. 4 ust. 1 pkt 1 usp stanowiącego, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie edukacji publicznej;
- art. 5 ust. 2 usp stanowiącego, że powiat może zawierać porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego, a także z województwem, na którego obszarze znajduje się terytorium powiatu.

Pomiędzy Powiatem Lubińskim a Gminą Miejską Lubin zostało zawarte w dniu 30 marca 2011 r. porozumienie nr 1/2011. Uprzednio, w dniu 23 marca 2011 r., Rada Powiatu Lubińskiego podjęła uchwały Nr VIII/65/2011, Nr VIII/66/2011, Nr VIII/67/2011, Nr VIII/68/2011, Nr VIII/69/2011 i Nr

VIII/70/2011 w sprawie przekazania do prowadzenia Gminie Miejskiej Lubin określonych szkół i placówki oświatowo-wychowawczej.

Rozróżnić jednakże należy zakres materialnoprawny § 1 i § 2 kwestionowanej uchwały. Postanowieniem § 1 uchwały Rada Powiatu Lubińskiego zobowiązała Zarząd Powiatu do przedstawienia informacji o stanowisku Zarządu w sprawie realizacji porozumienia nr 1/2011 z dnia 30 marca 2011 r. Rada Powiatu oprócz kompetencji stanowiących jest również wyposażona w kompetencje kontrolne. Tym samym Rada Powiatu jest uprawniona do występowania do Zarządu Powiatu o informacje związane z wykonywaniem uchwał organu stanowiącego. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 16 ust. 1 rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną. Rada Powiatu może zatem np. zarządzić kontrolę w określonej materii.

Z kolei postanowieniem § 2 uchwały Rada Powiatu Lubińskiego zobowiązała Zarząd Powiatu Lubińskiego do uprzedniego uzyskania zgody Rady Powiatu Lubińskiego w przedmiocie zmiany sposobu realizacji porozumienia nr 1/2011 z dnia 30 marca 2011 r. Organ nadzoru stwierdził, że Rada Powiatu Lubińskiego przekroczyła zakres delegacji ustawowej przysługującej Radzie z art. 12 pkt 8a w zw. z art. 5 ust. 2 usp. Rada Powiatu musi bowiem posiadać ustawowo określoną kompetencję do działania w danym zakresie.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 12 pkt 8a usp do wyłącznej właściwości rady powiatu należy podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia zadań z zakresu administracji rządowej oraz w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych, o których mowa w art. 5. W świetle przepisu art. 12 pkt 8a usp Rada Powiatu Lubińskiego upoważniona została wyłącznie do podjęcia uchwały o przyjęciu zadań z zakresu administracji rządowej oraz do podjęcia uchwały w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych, poprzez zawarcie porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego. W momencie podjęcia przez Radę Powiatu Lubińskiego uchwały Nr VIII/65/2011, uchwały Nr VIII/66/2011, uchwały Nr VIII/67/2011, uchwały Nr VIII/68/2011, uchwały Nr VIII/69/2011 i uchwały Nr VIII/70/2011 w sprawie przekazania do prowadzenia Gminie Miejskiej Lubin określonych szkół i placówki oświatowo-wychowawczej w oparciu o przepis art. 12 pkt 8a usp, tj. w dniu 23 marca 2011 r., wyczerpana została kompetencja organu stanowiącego do dalszych działań. Organ stanowiący, podejmując uchwały Nr VIII/65/2011, uchwały Nr VIII/66/2011, uchwały Nr VIII/67/2011, uchwały Nr VIII/68/2011, uchwały Nr VIII/69/2011 i uchwały Nr VIII/70/2011 „skonsumował", przysługującą mu wyłącznie podstawę prawną do wyrażenia zgody na powierzenie prowadzenia zadań publicznych, poprzez zawarcie porozumienia w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego. Dalsze działania związane z zawarciem porozumienia oraz jego realizacją należą już do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego, tj. zarządu powiatu, wynikającej z ustrojowej pozycji określonej w art. 26 ust. 1 usp.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 usp rada powiatu jest organem stanowiącym i kontrolnym, zaś zgodnie z art. 26 ust. 1 usp organem wykonawczym powiatu jest zarząd powiatu. Tym samym brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez Radę Powiatu Lubińskiego § 2 uchwały Nr II/22/2018. Podstawy prawnej nie stanowią przywołane w uchwale przepisy usp. Brak jest bowiem podstaw prawnych do podejmowania uchwały Rady Powiatu zobowiązującej Zarząd Powiatu do uzyskania zgody Rady w przedmiocie zmiany sposobu realizacji porozumienia. Czynności organu wykonawczego powiatu po podjęciu przez radę powiatu uchwały na podstawie art. 12 pkt 8a w zw. z art. 5 ust. 2 usp są niezależne i wynikają wyłącznie z ustawowych kompetencji wykonawczych, w tym z przepisu art. 26 ust. 1 usp. Zarząd powiatu jest organem wykonawczym (art. 26 ust. 1 usp) i zarząd powiatu wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa (art. 32 ust. 1 usp).

Warto również wskazać, że Zarząd Powiatu Lubińskiego, uchwałą Nr 298/2018 z dnia 19 grudnia 2018 r., negatywnie zaopiniował projekt uchwały uchwałę Nr II/22/2018 w sprawie realizacji porozumienia nr 1/2011 z dnia 30 marca 2011 r., zawartego pomiędzy Powiatem Lubińskim a Gminą Miejską Lubin.

W zakresie podziału kompetencji między organem stanowiącym i wykonawczym powiatu wypowiadały sięrównież sądy administracyjne, m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 14 grudnia 2017 r. (sygn. akt II SA/Łd 845/17) i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 10 marca 2016 r. (sygn. akt II SA/Ol 62/16).

Zgodnie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.” W piśmiennictwie i orzecznictwie przyjmuje się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które w sposób niewątpliwy trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały . Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 kwietnia 2012 r. syng. akt II GSK 357/11).

Mając na uwadze powyższe należało stwierdzić, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Paweł Hreniak