



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.20.2020.MW

Warszawa, 5 marca 2020 r.

KANCELARIA POWIATU OTWOCKIEGO / 1		
WPLY	09. 03. 2020	WYŚŁO
L.dz./podpis		
P.zat.		

Rada Powiatu w Otwocku
ul. Górna 13
05-400 Otwock

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Powiatu w Otwocku Nr 135/XVI/20 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zaleceń pokontrolnych wynikających z przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu w Otwocku analizy wniosków pokontrolnych Komisji Rewizyjnej V kadencji.

Uzasadnienie

W dniu 30 stycznia 2020 r. Rada Powiatu w Otwocku podjęła uchwałę Nr 135/XVI/20 w sprawie zaleceń pokontrolnych wynikających z przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu w Otwocku analizy wniosków pokontrolnych Komisji Rewizyjnej V kadencji.

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowią przepisy art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym oraz § 43 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Powiatu w Otwocku Nr 297/XXXIX/14 z dnia 23 października 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Otwockiego (Dz. Urz. z 2014 r. poz. 10040, z późn. zm.). Podjęcie kwestionowanej uchwały było skutkiem nie zrealizowania przez Zarząd Powiatu części zaleceń pokontrolnych, w związku z kontrolami przeprowadzonymi przez Komisję Rewizyjną Powiatu Otwockiego V kadencji.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym zwanej dalej: „u.s.p.”: „Rada powiatu kontroluje działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych. W tym celu powołuje komisję rewizyjną”.

Natomiast zgodnie z brzmieniem § 43 ust. 2 Statutu Powiatu Otwockiego komisja rewizyjna przedstawia radzie protokół z kontroli wraz ze stosownymi wnioskami. O sposobie realizacji wniosków pokontrolnych decyduje rada.

W § 1 kwestionowanej uchwały Rada ustaliła, że:

„W związku z analizą wniosków pokontrolnych Komisji Rewizyjnej V kadencji, po zapoznaniu się z protokołem pokontrolnym oraz zastrzeżeniami do protokołu wniesionymi przez Starostę, zobowiązuje się Zarząd Powiatu do:

1) rozwiązania ze Starostą umowy na używanie samochodu służbowego do celów prywatnych;

- 2) wprowadzenia „Kalendarza - harmonogramu pracy kierowców”, jako dokumentu zawierającego informacje o dniach i godzinach pracy oraz celu wyjazdu, osoby wnioskującej o wyjazd, kierowcy wykonującego kurs, z którego będzie wynikało, że Starostwo prowadzi kontrolę nad powtarzającymi się wyjazdami;
- 3) powoływania do organów Powiatowego Centrum Zdrowia Sp. z o.o. osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie;
- 4) określenia przez Zgromadzenie Wspólników np. w Akcie Założycielskim trybu i zasad wyboru w skład Rady Nadzorczej przedstawiciela pracowników;
- 5) wprowadzenia monitoringu elektronicznego w budynkach Starostwa;
- 6) dokonywania zmian w Regulaminie Organizacyjnym wyłącznie na mocy uchwały Zarządu;
- 7) nawiązywania w większym stopniu współpracy z NGO w wyniku rozstrzygnięcia otwartych konkursów ofert, ogłaszanych w ramach realizacji programu współpracy z organizacjami, zaś w mniejszym w wyniku uznaniowego rozpatrzenia pozaplanowych wniosków zewnętrznych składanych w trakcie roku budżetowego;
- 8) promowania podczas Powiatowego Festiwalu Kultury twórców z terenu Powiatu Otwockiego;
- 9) opublikowania na stronie Powiatu Otwockiego zwięzłego poradnika dla NGO zasadach działania i rejestracji stowarzyszeń zwykłych”.

Z kolei w § 2 uchwały Rada zobowiązała Zarząd Powiatu do przedłożenia Radzie Powiatu w terminie do 29 marca 2020 r. informacji o podjętych w tym zakresie działaniach.

Artykuł 32 u.s.p. natomiast określa otwarty katalog zadań, które wykonuje zarząd powiatu. Należą do nich w szczególności:

- 1) przygotowywanie projektów uchwał rady;
- 2) wykonywanie uchwał rady;
- 2a) opracowywanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju;
- 3) gospodarowanie mieniem powiatu;
- 4) wykonywanie budżetu powiatu;
- 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu;
- 6) uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że w realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu, zaś organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu reguluje statut powiatu.

Z kolei zakres zadań należących do wyłącznej właściwości rady powiatu określa art. 12 pkt 1 – 11 u.s.p. Z jednej strony katalog spraw należących do wyłącznej właściwości powiatu ma w zasadzie charakter zamknięty. Jednakże art. 12 pkt 11 u.s.p. wskazuje, że rada powiatu podejmuje uchwały w sprawach innych zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady powiatu.

Wśród zadań określonych w przywołanym wyżej przepisie ustawodawca wskazuje, że rada powiatu stanowi o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatruje sprawozdania z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej (art. 12 pkt 4 u.s.p.).

Zaznaczyć należy, że u.s.p. nie zawiera zasady domniemania właściwości rady powiatu w sprawach należących do zakresu działania powiatu, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Zakres wyłącznej właściwości rady powiatu, o którym mowa w art. 12 u.s.p. oznacza, że ani kompetencji tych rada powiatu nie może przekazać innemu organowi, ani rzecz jasna nie może podejmować działań wykraczających poza delegację ustawową.

Istotnym jest, że Rada Powiatu w Otwocku podejmując kwestionowaną uchwałę powołała się na ogólną kompetencję rady wynikającą z u.s.p., tj. art. 16 ust. 1, która nie stanowi wystarczającej podstawy prawnej do podjęcia przedmiotowej uchwały. Faktem jest, że żadne przepisy nie nadają uprawnień Radzie Powiatu, które pozwalałyby na zobowiązanie Zarządu Powiatu do podjęcia określonych czynności prawnych czy faktycznych.

Zalecenia pokontrolne wobec podmiotu kontrolowanego, w sytuacji stwierdzenia nieprawidłowości i uchybień, stanowią istotny element postępowania kontrolnego.

Zalecenia pokontrolne zgodnie z obowiązującym stanem prawnym mają charakter niewiążący. Celem zaleceń pokontrolnych jest zobligowanie podmiotu kontrolowanego do analizy obszarów objętych kontrolą, nie zaś zobowiązanie do wykonania określonych czynności.

Istotą kontroli są czynności sprawdzające, które podejmowane są w celu ustalenia zgodności działania podmiotu kontrolowanego z konkretnym wymaganym kryterium, jak również sformułowania na tej podstawie stosownych ocen i wniosków.

Żaden zatem przepis u.s.p., czy też inny przepis rangi ustawowej, nie przewiduje dla rady powiatu kompetencji do zmiany charakteru uprawnień z kontrolnych na nadzorcze tego organu.

Z treści kwestionowanej uchwały wynika, że Rada Powiatu błędnie potraktowała zalecenia pokontrolne jako tożsame ze zobowiązaniem do wykonania określonych czynności, tym samym przekroczyła kompetencje, które są ściśle określone przepisami prawa.

Przepis art. 12 pkt 4 u.s.g. upoważnia radę powiatu do stanowienia o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywania sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej, nie zaś do określania form działania. Przepis ten zezwala radzie powiatu jedynie na „stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu”, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów kierunkowych, wskazujących jedynie cele, priorytety działania zarządu powiatu, ale nie przesądzających w jaki sposób i w jakich formach ma to działanie być przez zarząd powiatu podejmowane.

Stanowione na podstawie tego upoważnienia uchwały mogą mieć zatem jedynie charakter wewnętrzny i zawierać wytyczne lub zalecenia dla organu wykonawczego. Mogą one określać ogólnie strategię działania zarządu powiatu w zakresie posiadanych przez niego uprawnień, wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań mieszczących się w zadaniach powiatu, ale nie mogą wkraczać wprost w zakres działania poszczególnych organów powiatu.

O sposobie i formach realizacji podejmowanych działań może decydować zatem organ wykonawczy powiatu w ramach kompetencji własnych i zgodnie z przepisami prawa, natomiast rada powiatu posiada jedynie kompetencje wyłącznie **do stanowienia o tych kierunkach**.

Przykładowo zgodnie z art. 4b u.s.p., w celu ochrony mienia powiatu, organ wykonawczy może wprowadzić monitoring elektroniczny w budynkach Starostwa, o którym mowa w § 1 pkt 5 kwestionowanej uchwały.

Również o wprowadzeniu „Kalendarza - harmonogramu pracy kierowców, jako dokumentu zawierającego informacje o dniach i godzinach pracy oraz celu wyjazdu, osoby wnioskującej o wyjazd, kierowcy wykonującego kurs, z którego będzie wynikało, że Starostwo prowadzi kontrolę nad powtarzającymi się wyjazdami” (§ 1 pkt 2 kwestionowanej uchwały), decyduje organ wykonawczy powiatu zgodnie z przepisami u.s.p.

Podejmowane przez radę powiatu na podstawie art. 12 pkt 4 u.p.s. uchwały nie mogą więc wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo zarządowi powiatu z mocy ustawy, naruszałoby to bowiem ustawowy podział kompetencji pomiędzy organami powiatu.

W art. 32 ust. 2 pkt 2 u.s.p. przewidziano, że do zadań zarządu powiatu należy w szczególności wykonywanie uchwał rady powiatu. Wykonywanie uchwał rady powiatu obejmować może wskazanie środków rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub poszczególnych jej elementów, itp. A zatem do kompetencji zarządu powiatu należy podejmowanie decyzji przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być realizowane zadania wynikające z uchwały rady. Podejmowana na podstawie art. 12 pkt 4 u.s.p. tzw. uchwała kierunkowa może bowiem wskazać priorytety, którymi organ wykonawczy powinien się kierować podczas wykonywania uchwały. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego rada powiatu nie może natomiast nakazywać organowi wykonawczemu stosowania konkretnych rozwiązań prawnych ani też narzucać sposobu załatwienia konkretnej sprawy. Tego rodzaju uchwały nie mogą zatem nakazywać organowi wykonawczemu określonych zachowań, ani też obligować go do określonych konkretnych działań.

W świetle powyższego uchwała Rady Powiatu w Otwocku z dnia 30 stycznia 2020 r. Nr 135/XVI/20 w sprawie zaleceń pokontrolnych wynikających z przeprowadzonej przez Komisję Rewizyjną Rady Powiatu w Otwocku analizy wniosków pokontrolnych Komisji Rewizyjnej V kadencji wykracza poza dopuszczalną treść tzw. uchwały kierunkowej. W uchwale zobowiązano bowiem zarząd powiatu do wykonania określonych czynności w związku z przeprowadzeniem kontroli przez Komisję Rewizyjną.

Ponadto w doktrynie trafnie wskazuje się, że wszelkie zadania administracji publicznej muszą wynikać z przepisów prawa. Zależnie od charakteru czynności podejmowanej przez administrację, podstawa prawna może być mniej lub bardziej szczegółowa. Dla działań niewładczych wystarczy nawet ogólna norma wskazująca na zadanie określonego organu, przy czym katalog zadań własnych powiatu obejmuje szereg spraw wskazanych w u.s.p. oraz ustawach szczególnych.

Reasumując, w ocenie organu nadzoru stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Powiatu w Otwocku, jest w pełni uzasadnione.

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.

WOJEWODA MAZOWIECKI


Konstanty Radziwiłł