

Uchwała Nr. III/21/2010....

Rady Powiatu Nowodworskiego  
z dnia..... 30 grudnia 2010r.

w sprawie odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.) – Rada Powiatu uchwała, co następuje:

§ 1

1. Odmawia się uwzględnienia wezwania 8 Radnych Rady Powiatu Nowodworskiego do uchylenia uchwały Nr I/3/2010 z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru starosty Powiatu Nowodworskiego, uchwały Nr I/4/2010 z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru wicestarosty Powiatu Nowodworskiego, uchwały Nr I/5/2010 z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru członków Zarządu Powiatu Nowodworskiego, uchwały Nr I/6/2010 z dnia 1 grudnia 2010 r. w sprawie wynagrodzenia starosty nowodworskiego – gdyż nie stwierdzono, aby te uchwały naruszały interes prawny lub uprawnienia Radnych wzywających do ich uchylenia.
2. Uzasadnienie stanowiska Rady Powiatu w przedmiocie odmowy uwzględnienia wezwania do usunięcia prawa, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Rady, który niniejszą uchwałę wraz z uzasadnieniem doręczy każdemu z Radnych wzywających do usunięcia naruszenia prawa.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**WICEPRZEWODNICZĄCY RADY**  
*Mariusz Sebastian Łaszuk*

*22*

**Uzasadnienie odmowy uwzględnienia  
wezwania do usunięcia naruszenia prawa**

W dniu 10 grudnia 2010 r. do Rady Powiatu wpłynęło wezwanie do usunięcia prawa, które skierowali Radni Rady Powiatu Nowodworskiego: Wacław Stanisław Bodzak, Paweł Calak, Kazimierz Cezary Drabik, Alfred Bernard Dzwonek, Katarzyna Izabela Krężlewicz, Grzegorz Paczewski, Bogdan Ruszkowski, Lesław Józef Tulej. Radni wezwali do uchylenia uchwał Rady Powiatu Nowodworskiego podjętych w dniu 1 grudnia dotyczących wyboru Zarządu Powiatu oraz wynagrodzenia Starosty Nowodworskiego jako podjętych z naruszeniem prawa.

Podstawą odmowy przez Radę Powiatu uwzględnienia powyższego wezwania do usunięcia naruszenia prawa są następujące względy formalno – prawne, jak i merytoryczne:

**I.**

1. Radni skierowali wezwanie do usunięcia naruszenia prawa na podstawie art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten odpowiada art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, a zatem w pełni aktualne i adekwatne jako orzecznictwo powstałe na jego gruncie. I tak, w oparciu o orzecznictwo i doktrynę należy uznać, że wezwanie nastąpiło mimo braku istnienia legitymacji procesowej do zastosowania trybu przewidzianego w art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym. Za takim stanowiskiem przemawia wykładnia dokonana w wyroku NSA z 25 maja 1992 r., S.A./Wr 601/92/ONSA 1992, nr 3-4, poz. 89, w którym Sąd stwierdził, że

korzystanie z praw radnego nie obejmuje uprawnienia do zaskarżenia uchwał rady. Rada, jako organ kolegialny, jest związana podejmowanymi przez siebie uchwałami. W przeciwnym razie, jak trafnie zauważył Sąd, „odmienne stanowisko prowadziłoby do niedopuszczalnego rozstrzygnięcia sporów pomiędzy radnymi lub grupami radnych o kształt uchwał podejmowanych przez radę, zamiast stosowania jedynie właściwych w tej materii mechanizmów funkcjonowania organów przedstawicielskich”. Podobne stanowisko zajął NSA w postanowieniu z 9.XI.1995 r., II S.A. 1933 – 1934/95(ONSA 1996, nr 4, poz. 170), w którym stwierdził, iż radny nie jest wyodrębnionym podmiotem do zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał rady podjętych wbrew jego woli.

W wyroku NSA z 4.IX.2001 r. II S.A. 1410/01 (LEX nr 53376) w tezie nr 2 Sąd zaakcentował, że legitymowanie się mandatem radnego nie daje uprawnień do wniesienia skargi podważającej legalność uchwały, zastrzeżonych organowi nadzoru (województwie) nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, prokuratorowi i Rzecznikowi Praw Obywatelskich.

Przepisy art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym w żadnym przypadku nie stanowią o kompetencjach nadzorczych o charakterze *actio popularis* (skarga powszechna), gdyż do zastosowania uregulowanego tu uprawnienia procesowego nie legitymuje jedynie stan zagrożenia naruszenia prawa ani też wyłącznie sprzeczność uchwały z prawem (por. wyrok NSA z dnia 27 września 1990 r., S.A./Wr 952/90, O NSA 1990, nr 4, poz.4).

2. Przepisy art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym nie dają podstaw do skierowania wezwania podmiotowi, który nie opiera się na prawach własnych, osobistych, a opiera się na tzw. interesie publicznym (por. wyrok NSA z 13.XII.1999 r., IV S.A. 872/99 – LEX, nr 48223). Interes prawny, a także uprawnienie, o którym mowa w tych przepisach,

powinny wynikać z przepisów prawa materialnego, tylko te przepisy bowiem są źródłem uprawnień i interesów prawnych (por. wyrok NSA z 29 stycznia 1992 r., I S.A. 1355/91, „Wspólnota” 1992, nr 18, s. 17).

Radni w wezwaniu wskazali, że podjęcie przedmiotowych uchwał na pierwszej Sesji w wyniku zmiany porządku obrad naruszyło prawo radnych do realizowania obowiązku udzielania informacji wyborcom, określonego w art. 21 ustawy o samorządzie powiatowym oraz pozbawiło możliwości konsultowania z mieszkańcami ważniejszych zamierzonych przez radę rozstrzygnięć.

Przywołany art. 21 ustawy o samorządzie powiatowym określa zasadę mandatu niezwiązanego, podkreślając nie tylko brak związania instrukcjami wyborców, ale przede wszystkim nakładając obowiązek kierowania się dobrem powiatowej wspólnoty samorządowej. Radny jest zatem radnym powiatu, a nie radnym okręgu wyborczego, w którym uzyskał mandat. Według ustawy celem nadrzędnym ma być zawsze dobro powiatu jako całości, a nie dobro określonej, czasem wąskiej grupy wyborców.

Nie sposób przy tym zgodzić się ze wskazaną przez radnych niezbędną potrzebą odebrania „sygnałów mieszkańców w tak istotnej kwestii, jaka jest wybór zarządu”, co uniemożliwia – ich zdaniem – brak wcześniejszego przedstawienia całego porządku obrad. Taki pogląd nie koresponduje z przepisami art. 27 ustawy o samorządzie powiatowym, w świetle których zarząd - w sensie jego obsady – ma charakter „autorski” starosty. Rada powiatu wybiera wicestarostę i pozostałych członków zarządu wyłącznie spośród kandydatów zgłoszonych przez starostę.

Odmiennej od określonej w wezwaniu Radnych, należy też wskazać prezentowaną w doktrynie wykładnię art. 27 ust. 1 w zw. z art. 29 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Unormowania zawarte w tych przepisach mają na celu zdyscyplinowanie rady powiatu do szybkiego

wyboru zarządu powiatu, który jest przecież organem wykonawczym powiatu. Ma to również na celu zapewnienie sprawności funkcjonowania powiatu. Zakreślony termin 3 miesięcy na wybór zarządu ma charakter nieprzekraczalny. Nie można go przekroczyć, gdyż w przeciwnym razie rada powiatu ulega rozwiązaniu z mocy samego prawa.

3. Przedstawione w wezwaniu zarzuty dotyczące zmiany porządku obrad nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym przywołanego przez Radnych trybu wynikającego z art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym. Otóż, w świetle orzecznictwa sądowego, zakres ten nie obejmuje uchwał dotyczących wewnętrznego, bieżącego funkcjonowania rady, na przykład o umieszczeniu danej kwestii w porządku obrad (postanowienie NSA z dnia 19 marca 1997 r., II SA/Łd 428/97, O NSA 1998, nr 1, poz. 20). Sąd wyraził stanowisko, że odmienny pogląd doprowadziłby do sytuacji, w której w drodze orzeczeń sądowych można by narzucać organom samorządowym to, jakimi rodzajami spraw powinny się zajmować w toku wykonywania swych zadań.

Reasumując, należy stwierdzić, że Radni kierujący wezwaniem nie mieszczą się w zakresie podmiotowym legitymacji skargowej, określonym przez ustawodawcę w art. 87 ustawy o samorządzie powiatowym, a także po ich stronie występuje brak przewidzianego tym przepisem interesu prawnego lub uprawnienia. Ponadto zarzuty dotyczące naruszenia norm procesowych przy podejmowaniu uchwał nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym trybu wynikającego cyt. art. 87.

## **II.**

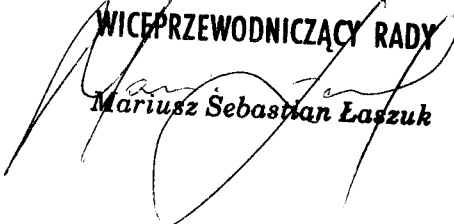
Aczkolwiek przepisy art. 87 ustawy nie są, jak już wykazano, środkiem bezpośredniego nadzoru nad działalność prawodawczą Rady Powiatu, to jednak należy podkreślić, że przedmiotowe uchwały zostały podjęte zgodnie z prawem.

1. Demokratyczny charakter działania rady powiatu zapewnia możliwość dokonywania przez samych radnych zmian w porządku sesji, w tym pierwszej sesji po wyborach . Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym może to uczynić bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady. Przyjęty w tym przypadku, dość surowy reżim zmian w porządku obrad ma na celu zdyscyplinowanie radnych do debaty nad sprawami zaproponowanymi przez przewodniczącego, z drugiej strony jednak nie uniemożliwia radzie dokonania stosownych korekt tego porządku, a nawet jego całkowitej zmiany. Należy także dodać, że rada może dokonywać zmian w porządku obrad nie tylko na początku sesji; może to uczynić w każdym innym momencie, przy zachowaniu wymogów określonych w art. 15 ust. 2. Obowiązująca regulacja, nie wprowadza w tym względzie żadnych ograniczeń, nie mogą one być także zamieszczone w statucie powiatu.
2. Normy procesowe w zakresie wyboru zarządu powiatu zawarte zostały w art. 27 ustawy o samorządzie powiatowym. W szczególności istotne kwestie dotyczą niezbędnego kworum do wyboru starosty i pozostałych członków zarządu oraz większości, która decyduje o wyborze. Oczywiście jest, iż kworum odnosi się do samego aktu wyboru. Na procedurę wyboru składa się wiele czynności o charakterze prawnym, jak i technicznym, w tym powołanie komisji skrutacyjnej. Należy podkreślić, że w przypadku zmiany komisji skrutacyjnej przed oddawaniem głosów , nie zachodzi potrzeba odwołania pierwotnie wybranej komisji (uchylenia uchwały rady będącej aktem wewnątrznie obowiązującym), gdyż ma w tej sytuacji zastosowanie kryterium mocy derogacyjnej. Kryterium jest zatem chronologiczność danego aktu prawnego – akt późniejszy uchyla akt wcześniejszy (ex posterior derogat legi priori – reguła kolizyjna).  
Wymagany przepisem prawa warunek kworum jest dotrzymany w razie faktycznej obecności odpowiedniej liczby radnych na sali obrad w

momencie głosowania, a nie wynikającej jedynie z listy obecności podpisanej przez członków rady w chwili przybycia na sesję (wyrok NSA z 18 września 1990 r., S.A./Wr 849/90, ONSA 1990, nr 4, poz. 2).

3. Ustawodawca nie wymaga zamieszczenia w uchwale rady powiatu uzasadnienia. Natomiast w orzecznictwie sądowym i nadzorczym wskazuje się na obowiązek zamieszczenia uzasadnienia w uchwałach rad w sprawie rozpatrywania skarg na działalność organu wykonawczego podejmowanych w oparciu art. 229 k.p.a. (rozstrzygnięcie nadzorcze z 14 listopada 2007 r., Wspólnota 2007/49/53).

Reasumując należy stwierdzić, że uchwały objęte wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa nie tylko są zgodne z obowiązującym prawem, ale również zostały podjęte z zachowaniem ustawowych norm procesowych.

**WICEPRZEWODNICZĄCY RADY**  
  
**Mariusz Sebastian Laszuk**