



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.370.2023

Łódź, 2 maja 2023 r.

Rada Powiatu Zgierskiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526 i 572).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LX/493/23 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie stanowienia kierunków działania Zarządu Powiatu Zgierskiego w zakresie funkcjonowania kwartalnika promocyjno-informacyjnego Powiatu Zgierskiego Puls Powiatu.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Zgierskiego podjęła w dniu 31 marca 2023 r. uchwałę w sprawie stanowienia kierunków działania Zarządu Powiatu Zgierskiego w zakresie funkcjonowania kwartalnika promocyjno-informacyjnego Powiatu Zgierskiego Puls Powiatu.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Zgierskiego zawiadomienia z dnia 14 kwietnia 2023 r., znak: PNIK-I.4131.370.2023.

W odpowiedzi pismem z dnia 21 kwietnia 2023 r. Przewodniczący Rady Powiatu Zgierskiego przekazał wyjaśnienia Przewodniczącej Klubu Radnych Koalicji Obywatelsko-Samorządowej z dnia 20 kwietnia 2023 r., w których Przewodnicząca wyjaśniła, że w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z wyznaczeniem przez Radę Powiatu kierunków działania Zarządu Powiatu, których istota sprowadza się do ustalania przez radę powiatu wytycznych dotyczących celów i priorytetów działalności organu wykonawczego, a także sposobu ich realizacji.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

Organ nadzoru nie podziela powyższych wyjaśnień i przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczyły treści § 1 uchwały, na mocy którego Rada zobowiązała Zarząd Powiatu Zgierskiego do likwidacji do 31 maja 2023 r. kwartalnika promocyjno-informacyjnego Powiatu Zgierskiego Puls Powiatu oraz do przedstawienia Radzie sprawozdania z ww. likwidacji do 30 czerwca 2023 r.

Zgodnie z brzmieniem art. 12 pkt 4 ustawy o samorządzie powiatowym, do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie o kierunkach działania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, w tym z działalności finansowej.

Przepis ten niewątpliwie wyznacza zakres delegacji ustawowej dla rady powiatu. Władza publiczna, a zatem także samorządowa, jest sprawowana w oparciu o konstytucyjną zasadę praworządności nakazującą organom władzy publicznej działanie na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Organ samorządowy może podejmować jakiegokolwiek działania władcze ze skutkiem prawnym, jedynie w przypadku, gdy przepis ustawy na to wyraźnie zezwala. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami zdecentralizowanymi, samodzielnymi, samorządowymi w swoich działaniach, ale w granicach obowiązującego powszechnie porządku prawnego, zatem nieautonomicznymi i niesuwerennymi poza państwowym porządkiem prawnym (postanowienie NSA z dnia 2 lipca 2021 r., sygn. akt III OSK 3682/21).

W przedmiotowej uchwale Rada nałożyła na Zarząd w sposób nieuprawniony obowiązek likwidacji kwartalnika promocyjno-informacyjnego Powiatu Zgierskiego Puls Powiatu oraz złożenia sprawozdania z ww. likwidacji. Przepis art. 12 pkt 4 ustawy nie przyznaje Radzie kompetencji do kreowania zobowiązań i zlecenia ich wykonania Zarządowi połączonego np. ze sposobem czy terminem jego realizacji. Kierunki działania organu, a zatem wytyczne w zakresie postępowania ze swej istoty mają stanowić o rekomendacji dla określonych działań, natomiast nie powinny przesądzać o jej ostatecznej treści. Zaprzeczeniem tego rodzaju rozumienia wytycznych względem organu wykonawczego będzie taka ich redakcja, która wskazuje na obligatoryjną treść, a tym samym używanie w ramach uchwały zwrotów i słów wskazujących na ich wiążący charakter względem Zarządu. Uchwały kierunkowe podejmowane przez Radę ze swej natury nie mają charakteru wiążącego, a jedynie wyznaczają postulowany sposób działania Zarządu, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie ich w sposób oznaczający wkroczenie w kompetencje innych podmiotów. Należy wskazać, że Zarząd nie jest organem wykonawczym Rady Powiatu, zatem nie jest obowiązanych do wykonywania jej poleceń służbowych w konkretnych sprawach (wyrok

NSA z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. akt III OSK 4140/21). W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, że uchwała rady w tej materii winna mieć wyłącznie charakter programowy, czyli intencyjny, wytyczający ogólne zasady postępowania. Przepis ten zezwala radzie jedynie na stanowienie o kierunkach działania zarządu, a więc stanowi upoważnienie do wydawania aktów w sferze wewnętrznej działania organów powiatu, zawierających wytyczne, zalecenia lub wskazówki dla organu wykonawczego. Wytyczne określają cele i priorytety w działaniach zarządu. Określenie kierunków działania powinno wskazywać hierarchię priorytetów w zakresie realizacji celów i zadań zarządu, może wskazywać na konieczność zajęcia się przez zarząd sprawami mieszczącymi się w zadaniach powiatu, a nie wymienionymi wprost w zakresie działania poszczególnych organów powiatu. "Stanowienie" nie może natomiast wkraczać w zakres kompetencji należnych ustawowo zarządowi z mocy ustawy, nie może w żaden sposób narzucać określonych zachowań, czy też przymuszać do określonych działań, a zwłaszcza nakazywać mu stosowanie konkretnych rozwiązań prawnych czy też sposobu załatwienia konkretnej sprawy (zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 sierpnia 2015 r., sygn. akt III SA/Łd 627/15; wyrok NSA z 19 września 2017 r., sygn. akt II GSK 3514/15). Wprawdzie powyższe wyroki dotyczą zobowiązania organu wykonawczego gminy do określonego działania, to zdaniem organu nadzoru mogą mieć również zastosowanie do niniejszej sprawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/493/23 Rady Powiatu Zgierskiego z dnia 31 marca 2023 r. w sprawie stanowienia kierunków działania Zarządu Powiatu Zgierskiego w zakresie funkcjonowania kwartalnika pro-mocyjno-informacyjnego Powiatu Zgierskiego Puls Powiatu.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:
Zarząd Powiatu Zgierskiego