



Kielce, dnia 24-05-2024

Znak:PNK.I.4130.114.2024

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXI/23/2024 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 22 kwietnia 2024 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kieleckiego w części dotyczącej § 16 ust. 3 – w zakresie wyrazów „W przypadku niemożności pełnienia funkcji przez przewodniczącego komisji i jego zastępcę posiedzenia zwołuje Przewodniczący Rady” – oraz w zakresie § 22, § 24 ust. 1 i § 65 załącznika do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 22 kwietnia 2024 roku Rada Powiatu w Kielcach podjęła uchwałę Nr LXXI/23/2024 w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kieleckiego. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 24 kwietnia 2024 roku. W dniu 9 maja 2024 roku Wojewoda zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Wyjaśnienia zostały złożone w terminie.

Analizowana uchwała została podjęta na podstawie przepisu art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107 – dalej jako u.s.p.), zgodnie z którym o ustroju powiatu stanowi jego statut.

W § 16 ust. 3 Statutu Powiatu Kieleckiego, stanowiącego załącznik do analizowanej uchwały, Rada Powiatu wskazała, że w przypadku nieobecności Przewodniczącego Komisji jego obowiązki pełni Zastępca Przewodniczącego. W przypadku niemożności pełnienia funkcji przez Przewodniczącego Komisji i jego Zastępcę posiedzenia zwołuje Przewodniczący Rady,

a w przypadku ich nieobecności na posiedzeniach obradom przewodniczy wybrany w głosowaniu członek komisji. Natomiast w § 24 ust. 1 Statutu przewidziano, że Przewodniczący Rady może, na wniosek Przewodniczących Komisji, zwołać wspólne posiedzenie co najmniej dwóch komisji.

Zgodnie z treścią przepisu art. 14 ust. 3 zd. 1 u.s.p. zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. W wyroku z dnia 17 marca 2021 roku, sygn. akt: III OSK 60/21, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przewodniczący rady nie posiada kompetencji innych niż, te które wprost zostały określone przepisami prawa powszechnie obowiązującego bądź wywiedzione z norm prawnych. Ustawowe określenie kompetencji przewodniczącego rady nie może być rozszerzane przez radę w ramach jej kompetencji uchwałodawczych, bowiem brak jest ku temu jakiegokolwiek podstawy prawnej. Statut nie może nakładać na przewodniczącego innych obowiązków ani przyznawać mu innych kompetencji niż te, które wynikają z ustawy, a więc kompetencji niemieszczących się w pojęciu „organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad rady”. W tym pojęciu nie mieści się natomiast „awaryjne” zwoływanie posiedzenia komisji przez przewodniczącego rady. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że skoro przewodniczący i wiceprzewodniczący rady nie mogą być członkami komisji rewizyjnej (co wynika również z przepisu art. 16 ust. 2 u.s.p.), to *implicite* nie mogą zwoływać posiedzenia tej komisji.

W ocenie organu nadzoru powyższe uwagi należy odnieść również do zwoływania wspólnego posiedzenia komisji rady. Jak słusznie podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 4 października 2016 roku, sygn. akt: III SA/Kr 439/16, kompetencje przewodniczącego rady zostały enumeratywnie wyliczone w ustawach samorządowych oraz w innych ustawach i żadna z nich nie przyznaje przewodniczącemu prawa do zwoływania wspólnych posiedzeń komisji (organów wewnętrznych danej rady). Z tego względu do kompetencji przewodniczącego rady nie może należeć zwoływanie wspólnych posiedzeń komisji tej rady.

W § 22 Statutu Rada Powiatu wskazała, że członek Komisji Skarg, Wniosków i Petycji podlega wyłączeniu z udziału w sprawie rozpatrywanej przez Komisję, jeżeli przedmiot skargi, wniosku, petycji może dotyczyć praw i obowiązków jego lub jego małżonka, krewnych lub powinowatych do drugiego stopnia włącznie (ust. 1). Członek Komisji może zostać również wyłączony z udziału w sprawie rozpatrywanej przez komisję, jeżeli zachodzą okoliczności

mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności (ust. 2). O wyłączeniu członka Komisji z udziału w sprawie decyduje Komisja Skarg, Wniosków i Petycji (ust. 3). W przypadku, gdy wyłączenie dotyczy Przewodniczącego Komisji o fakcie tym powiadamia on niezwłocznie Przewodniczącego Rady (ust. 4).

Analogiczną regulację zawarto w § 65 Statutu, w którym przewidziano, że członek Komisji Rewizyjnej podlega wyłączeniu z udziału w kontroli, jeżeli przedmiot kontroli może dotyczyć praw i obowiązków jego albo jego małżonka, krewnych lub powinowatych do drugiego stopnia włącznie (ust. 1). Członek Komisji może również być wyłączony z udziału w kontroli, jeżeli zachodzą okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do jego bezstronności (ust. 2). O wyłączeniu członka Komisji z udziału w kontroli rozstrzyga Komisja Rewizyjna (ust. 3).

Stosownie do treści przepisu art. 21 ust. 7 u.s.p. radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego. We powołanym wyżej wyroku z dnia 17 marca 2021 roku, sygn. akt: III OSK 60/21, odnosząc się do analogicznej regulacji zawartej w przepisie art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz. U. 2024, poz. 609), Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że przepis ustanawiający zakaz głosowania przez radnego, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego, podlega ścisłej wykładni, ponieważ ustanawia zakaz określonego działania. *Ex lege* zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu, natomiast nie zezwala na odsunięcie radnego od pracy w komisji; nie obejmuje innych form udziału w danej sprawie, takich jak dyskusja nad sprawą, dostarczanie argumentów na rzecz konkretnego stanowiska komisji. Organ nadzoru w całości podziela powyższy pogląd, wskazując dodatkowo, że zgodnie z treścią przepisu art. 21 ust. 2 u.s.p. radny ma jednocześnie uprawnienie i obowiązek uczestniczyć w pracach komisji rady powiatu, do których został wybrany. Ograniczenie zakresu działalności radnego wykonującego wolny mandat może nastąpić wyłącznie w drodze ustawy. Skoro ustawodawca przewidział w art. 21 ust. 7 u.s.p. wyłączenie radnego od udziału w pracach rady lub komisji tylko w zakresie głosowania, należy przyjąć, że w pozostałym zakresie radny zachowuje uprawnienie, a jednocześnie obowiązek, uczestniczenia w pracach rady lub komisji. Uprawnienie to nie może zostać uszczuplone w drodze aktu podustawowego, jakim jest statut powiatu.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że zawarte w § 22 ust. 1 i 2 oraz w § 65 ust. 1 i 2 Statutu przesłanki wyłączenia radnego, odpowiednio z udziału w sprawie rozpatrywanej przez Komisję

Skarg, Wniosków i Petycji oraz z udziału w kontroli prowadzonej przez Komisję Rewizyjną, nie zostały dostatecznie sprecyzowane, przez co mają charakter ocenny. Oceny, czy przesłanki te zostały spełnione, ma zaś dokonać każdorazowo Komisja Skarg, Wniosków i Petycji lub Komisja Rewizyjna. Co więcej, Rada Powiatu przewidziała, że już sama możliwość zaistnienia okoliczności wywołujących wątpliwości co do bezstronności członka komisji, jak również samo podejrzenie, że przedmiot rozpatrywanej sprawy lub przeprowadzanej kontroli może dotyczyć praw i obowiązków radnego lub jego krewnych, jest wystarczające do wyłączenia radnego z prac komisji.

Zgodnie z treścią przepisu art. 21 ust. 1 i 2 u.s.p. radny obowiązany jest kierować się dobrem wspólnoty samorządowej powiatu. Radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawia je organom powiatu do rozpatrzenia, nie jest jednak związany instrukcjami wyborców. Radny obowiązany jest brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany.

W orzecnictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że mandat radnego jest mandatem wolnym. Radny reprezentuje całą wspólnotę samorządową czyli mieszkańców gminy. Równocześnie mieszkańcy nie mogą zmusić radnego do ściśle określonych zachowań, a za podejmowane działania radny ponosi przed wyborcami jedynie odpowiedzialność polityczną, czyli podczas wyborów do rady następnej kadencji. A zatem skoro wyborcy nie mogą ograniczać swobody radnego w wykonywaniu jego mandatu, to tym bardziej brak jest podstaw do stosowania przez radę wobec poszczególnych radnych środków dyscyplinarnych (zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 14 listopada 2014 roku, sygn. akt: II SA/Ke 764/14).

Skoro zatem, poza sytuacjami wyraźnie przewidzianymi w przepisach prawa, radny może ponosić odpowiedzialność za swoje działania wyłącznie przed członkami wspólnoty, którą reprezentuje, to tym samym, w ocenie organu nadzoru, brak jest możliwości rozszerzenia zakresu tej odpowiedzialności w drodze postanowień statutu powiatu o odpowiedzialność ponoszoną przed Komisją Skarg, Wniosków i Petycji lub Komisją Rewizyjną, skutkującą brakiem możliwości uczestniczenia w pracach tej komisji.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały uchwały Nr LXXI/23/2024 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 22 kwietnia 2024 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Kieleckiego w części dotyczącej § 16 ust. 3 – w zakresie wyrazów

„W przypadku niemożności pełnienia funkcji przez przewodniczącego komisji i jego zastępcę posiedzenia zwołuje Przewodniczący Rady”, oraz w zakresie § 22, § 24 ust. 1 i § 65 załącznika do uchwały, jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów art. 14 ust. 3 oraz art. 21 ust. 1, 2 i 7 ustawy o samorządzie powiatowym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Michał Skotnicki  
Wicewojewoda Świętokrzyski