

III SA/Gd 1009/18, Niedopuszczalność delegacji uprawnienia do przekazania skargi na przewodniczącego rady powiatu. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

LEX nr 2632897

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku

z dnia 14 lutego 2019 r.

III SA/Gd 1009/18

Niedopuszczalność delegacji uprawnienia do przekazania skargi na przewodniczącego rady powiatu.

TEZA aktualna

Wyłącznie organ (rada powiatu) do którego została wniesiona skarga właściwy jest do przekazania jej innemu organowi - właściwemu do jej rozpatrzenia. A skoro tak, to przekazanie skargi może nastąpić tylko w formie uchwały (a nie czynności przewodniczącego). Taką też formę powinna przybrać wypowiedź o stwierdzeniu braku właściwości, a więc o przekazaniu zgodnie z właściwością i powiadomieniu o organie właściwym.

TEZA aktualna

Przewodniczący rady powiatu nie jest pracownikiem rady powiatu i upoważnienie go w trybie art. 268a k.p.a. jest niedopuszczalne.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Jolanta Sudół (spr.).

Sędziowie WSA: Alina Dominiak, Paweł Mierzejewski.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 lutego 2019 r. sprawy ze skargi P. W. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia 31 października 2018 r. nr (...) w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie zmiany statutu Powiatu (...) oddala skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 31 października 2018 r. Wojewoda, działając na podstawie art. 79 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995, poz. 1000, poz. 1349, poz. 1432), stwierdził nieważność uchwały Nr (...) Rady Powiatu z dnia 28 września 2018 r. w sprawie zmiany statutu Powiatu w części § 1 pkt 9 w zakresie § 61.

Po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego Wojewoda Pomorski stwierdził poniższe istotne naruszenia prawa.

Zgodnie z § 1 pkt 9 uchwały (uchwała zawiera w § 1 dwa punkty oznaczone numerem 9) do

Statutu Powiatu przyjętego uchwałą Rady Powiatu Wejherowskiego z dnia 10 lutego 2017 r. nr (...) (Dz. Urz. Woj. Pom. z dnia 12 kwietnia 2017 r., nr 1277), dalej jako: "Statut"; wprowadzono zmianę polegającą na nadaniu nowego brzmienia Działowi VII Statutu, obejmującemu paragrafy od 57 do 63.

Zgodnie z nowym brzmieniem dział ten otrzymuje nazwę: "Rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji przez Radę".

W wyniku zmiany § 61 Statutu otrzymał brzmienie: 1. Jeżeli Rada Powiatu nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi lub zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 233-236 kodeksu postępowania administracyjnego, Przewodniczący Rady niezwłocznie, nie później niż w terminie siedmiu dni, przekazuje skargę właściwemu organowi, bez nadawania jej dalszego biegu, o czym zawiadamia wnoszącego skargę.

2. Jeżeli skarga dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, Przewodniczący Rady nadaje bieg sprawom należącym do właściwości Rady Powiatu, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę.

3. Jeżeli treści skargi nie można należycie ustalić jej przedmiotu, Przewodniczący Rady wzywa wnoszącego skargę do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nie usunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi bez rozpoznania.

4. Skargi nie zawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego Przewodniczący Rady pozostawia bez rozpoznania i nie nadaje im biegu.

5. Rada Powiatu może uchwałą zobowiązać Przewodniczącego Rady do powyższych czynności, jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1-4 ujawnią się lub zostaną stwierdzone już po skierowaniu sprawy na sesję Rady Powiatu.

W § 63 Statutu postanowiono, że przepisy § 58-61 stosuje się odpowiednio do rozpatrywania wniosków i petycji skierowanych do Rady Powiatu.

W ocenie wojewody przyjmując powyższy zapis Rada Powiatu postanowiła przekazać Przewodniczącemu Rady Powiatu kompetencję do przekazywania organom właściwym skarg nienależących do właściwości Rady Powiatu, w tym skarg, o których mowa w art. 233-236 k.p.a.

Powyższe zdaniem organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 231 k.p.a., zgodnie z którym jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ. Przepis ten wskazuje, że wyłącznie organ, do którego została wniesiona skarga, władny jest przekazać ją organowi właściwemu. Zatem w przypadku rady powiatu, która jest organem kolegialnym, przekazanie skargi powinno nastąpić w formie uchwały, a nie poprzez czynność Przewodniczącego Rady Powiatu. Należy podkreślić, że jedyną zgodną z przepisami powszechnie obowiązującego prawa formą rozpatrzenia skargi przez radę gminy jest uchwała tej rady. Taką też formę przybrać musi wypowiedź organu (rady powiatu) w przedmiocie uznania braku swojej właściwości do rozpatrzenia skargi, a w konsekwencji przekazanie skargi zgodnie z właściwością czy też poinformowanie skarżącego o organie właściwym do rozpatrzenia skargi. Rada Powiatu zobligowana jest przepisami kodeksu postępowania

administracyjnego do każdorazowego podejmowania uchwały zarówno w sprawie rozpatrzenia skargi, jak też stwierdzenia braku właściwości do jej rozpatrzenia. Odpowiedź na skargę udzielona pismem przewodniczącego rady, nawet w zakresie wykazania braku właściwości rady, nie odpowiada wymogom prawa.

Następnie, organ nadzoru wskazał, że zgodnie z nowym brzmieniem § 63 Statutu przepisy m.in. § 61 stosuje się odpowiednio do rozpatrywania wniosków i petycji skierowanych do Rady Powiatu. Przepisem tym Rada Powiatu postanowiła, że nie podlegający rozpatrzeniu przez radę wnioski oraz petycja przekazywane są przez Przewodniczącego Rady organowi właściwemu do jego rozpatrzenia.

Przedmiotowe zapisy, w zakresie wniosku, należy uznać za naruszające w sposób istotny art. 243 k.p.a., który stanowi, że jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę. W ocenie Wojewody, Rada Powiatu obowiązana jest przepisami k.p.a. do każdorazowego podejmowania uchwały w przedmiocie przekazania wniosku zgodnie z właściwością i nie może przekazać w uchwale w sprawie statutu tych kompetencji Przewodniczącemu Rady Powiatu.

W zakresie petycji postanowienia zmieniające Statut istotnie naruszają art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.) który stanowi, że adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję. Jak wynika natomiast z art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach mogą być one wnoszone m.in. do organów władzy publicznej, czyli między innymi do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Przyjąć zatem należy, że adresatem petycji jest Rada Powiatu Wejherowskiego, a więc tylko ona uznając, że jest niewłaściwa w sprawie przesyła petycję niezwłocznie organowi właściwemu. Podobnie jak w przypadku przekazywania zgodnie z właściwością skarg i wniosków rada powiatu powinna w tym zakresie podjąć stosowną uchwałę. Powyższych kompetencji nie można przekazywać Przewodniczącemu Rady Powiatu w statucie powiatu. Wojewoda wskazał również, że Rada Powiatu upoważniła Przewodniczącego Rady Powiatu do przekazywania pozostałych skarg w przypadku, gdy skarga dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy. Stanowi to naruszenie art. 231 k.p.a. oraz § 10 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46). Zgodnie z którym jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek. Jedynie organ, jakim jest rada powiatu, jest uprawniony do przekazania pozostałych skarg do rozpatrzenia organom właściwym.

Ponadto, Rada Powiatu upoważniła także Przewodniczącego Rady Powiatu do pozostawiania skargi bez rozpoznania w przypadkach uregulowanych w § 8 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia, zgodnie z którymi: 1. skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu

wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. 2. Jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania. W ocenie organu nadzoru przepisy te skierowane są do organu, do którego skierowano skargę. Czynności pozostawienia bez rozpoznania nie może dokonać Przewodniczący Rady Powiatu, z pominięciem stosownej uchwały rady powiatu.

Wobec powyższego Wojewoda stwierdził nieważność uchwały Nr (...) Rady Powiatu z dnia 28 września 2018 r. w sprawie zmiany statutu Powiatu w części § 1 pkt 9 w zakresie § 61.

W skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Powiat wniósł o uchylenie aktu nadzoru oraz o zasądzenie kosztów postępowania.

Strona skarżąca zarzuciła naruszenie art. 79 ust. 1 u.s.p. w zw. z art. 2 ust. 4 i art. 19 u.s.p. oraz art. 268a k.p.a., polegające na orzeczeniu o nieważności uchwały, która została podjęta zgodnie z prawem.

W uzasadnieniu skargi wskazano m.in., że zakwestionowany zapis ceduje na Przewodniczącego Rady jedynie uprawnienia o charakterze porządkowym i organizacyjnym, a nie dotyczące merytorycznego rozpatrzenia skargi. Nie byłoby racjonalne, aby do podjęcia takich organizacyjnych czynności za każdym razem zwoływano sesję Rady Powiatu. Skargi skierowane błędnie do Rady Powiatu są bardzo częste, a termin na przekazanie organowi właściwemu wynosi zaledwie 7 dni. Kodeks postępowania administracyjnego wszystkie kompetencje i czynności we wszystkich sprawach przyznaje właściwemu organowi - odpowiednio: staroście, zarządowi, radzie, ale także wojewodzie, ministrowi itd.

Jednocześnie oczywiste jest, że właściwy organ nie dokonuje tych wszystkich czynności osobiście, lecz przez upoważnionych pracowników. Formalną podstawą do tego jest art. 268a k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje generalnie dopuszczalność przeniesienia uprawnień poszczególnych organów. Wskazano dalej, że Rada Powiatu nie jest organem administracji publicznej, a Przewodniczący Rady nie jest pracownikiem Starostwa. Jednak nie można za racjonalne przyjąć, aby Rada Powiatu miała kolegialnie w drodze uchwały podejmować czynności czysto porządkowe w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji.

Art. 268a k.p.a. znajduje tu zastosowanie per analogiam. Nie można racjonalnie przyjąć, że ustawodawca dopuścił możliwość przeniesienia uprawnień do podejmowania czynności w zakresie procedury rozpatrywania skarg i wniosków przez wszystkie organy, za wyjątkiem organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Właśnie dla takich kolegialnych organów najbardziej wskazane jest przekazanie czynności czysto organizacyjnych pracownikowi urzędu lub przewodniczącemu organu. Zwoływanie sesji Rady Powiatu wyłącznie dla podjęcia uchwały o wezwaniu do uzupełnienia skargi lub o przekazaniu skargi organowi właściwemu byłoby nieracjonalne, a przede wszystkim mogłoby powodować naruszenie krótkich terminów wyznaczonych do podjęcia takich czynności.

W ocenie skarżącego ustawa o samorządzie powiatowym w art. 14 ust. 3 przyznaje przewodniczącemu kompetencje do organizowania prac rady. Przekazanie skargi innemu organowi i inne czynności organizacyjne dotyczące procesu rozpatrywania skarg przez Radę

Powiatu, to nic innego jak organizowanie pracy Rady Powiatu. Przekazanie takich kompetencji Przewodniczącemu Rady w statucie jest zgodne z prawem i pożądane ze względów organizacyjnych. Przewodniczącemu Rady nie zostają przekazane żadne kompetencje dotyczące merytorycznego rozpatrzenia skargi. Takiemu zapisowi nie sprzeciwiają się przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46). W rozporządzeniu § 3 ust. 1 określono: Przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom. Zdaniem skarżącego powyższy przepis wprost wskazuje, że to nie organ właściwy musi osobiście i bezpośrednio dokonywać wszystkich czynności związanych z rozpatrywaniem skarg i wniosków. Rada Powiatu była uprawniona zawrzeć zakwestionowany zapis w statucie, bowiem mieści się to w kompetencjach wynikających z art. 2 ust. 4 i art. 19 u.s.p. regulujący wewnętrzną organizację i tryb pracy Rady Powiatu. W odpowiedzi na skargę Wojewoda Pomorski wniósł o jej oddalenie w całości, nie dzieląc zawartych w niej argumentów.

Jak wskazano w rozstrzygnięciu nadzorczym przekazanie skargi, wniosku i petycji do innego organu zgodnie z właściwością jest zadaniem organu, do którego skierowano skargę, wniosek lub petycję (art. 231 k.p.a., art. 243 k.p.a. oraz art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach). Przekazanie więc zgodnie z właściwością skargi, wniosku lub petycji, które wpłynęły do rady powiatu ustawodawca zastrzegł do kompetencji rady powiatu. Brak jest podstaw, aby w stosunku do rady powiatu i jej przewodniczącego analogicznie stosować przepis art. 268a k.p.a. Przewodniczący rady powiatu nie jest pracownikiem rady powiatu. Przekazanie skargi, wniosku czy petycji zgodnie z właściwością do innego organu nie jest czynnością porządkową, a czynnością zastrzeżoną prawem do kompetencji organu. Ponadto, na podstawie art. 268a k.p.a. istnieje możliwość przekazania pracownikowi organu kompetencji do rozpatrywania skarg i wniosków skierowanych do organu z upoważnienia tego organu. Upoważniony pracownik organu może nie tylko przekazać skargę zgodnie z właściwością, ale może także skargę rozpoznać. Zatem sam skarżący wyklucza aby Przewodniczący mógł merytorycznie rozpoznawać skargi skierowane do Rady Powiatu. Jednak gdyby przyjąć, że przewodniczącego rady należy traktować jak pracownika, nie można takiej możliwości wykluczyć, gdyż ww. przepis pozwala na upoważnienie do tego pracownika. Rada powiatu jest organem nieposiadającym pracowników, którzy mogliby wykonywać za nią zadania. Rada Powiatu jako organ kolegialny wybierany w wyborach powszechnych, zgodnie z wolą ustawodawcy, powinna samodzielnie dokonywać czynności, co do których przyznano jej kompetencje.

Z treści art. 14 ust. 3 u.s.p., nie sposób wywodzić kompetencji Przewodniczącego, zastrzeżonych ustawowo dla rady, do decydowania o tym czy skarga podlega rozpoznaniu przez radę, czy też skarga ta należy do kompetencji innego organu.

Nie można również podzielić, stanowiska w zakresie § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia Rady Ministrów. Przepis ten nie usprawiedliwia przekazania Przewodniczącemu kompetencji do przekazywania skarg i wniosków zgodnie z właściwością. Przepis ten dotyczy powierzenia wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub pracownikom przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków.

Także przepisy art. 2 ust. 4 i art. 19 u.s.p. nie dają podstaw do przekazania tych kompetencji innemu podmiotowi niż wskazuje to ustawa.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku zważył, co następuje:

Skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

W myśl art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2107, z późn. zm.) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Z kolei w świetle art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1302, z późn. zm.; dalej w skrócie jako "p.p.s.a."), sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów samorządu terytorialnego. Sąd administracyjny ocenia legalność działania organu administracji co oznacza, że zobowiązany jest zbadać, czy w czasie podejmowania danego aktu (rozstrzygnięcia nadzorczego) organ nie naruszył prawa.

W niniejszym przypadku skargą objęto rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody z dnia 31 października 2018 r., w którym stwierdził nieważność uchwały Nr (...) Rady Powiatu z dnia 28 września 2018 r. w sprawie zmiany statutu Powiatu w części § 1 pkt 9 w zakresie § 61, którego brzmienie zostało przywołane na wstępie niniejszego uzasadnienia.

Z powyższym rozstrzygnięciem nadzorczym nie zgodził Powiat (dalej jako - "skarżący").

Zgodnie z art. 76 ust. 1 i art. 77 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 995 z późn. zm., zwanej dalej - "ustawą"). wojewoda sprawuje nadzór nad działalnością powiatu na podstawie kryterium zgodności z prawem. W ramach tego nadzoru wojewoda orzeka o nieważności uchwały powiatu, gdy stwierdzi jej sprzeczność z prawem.

Przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze wydane zostało na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna, a o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Poza sporem było w niniejszej sprawie, że powyższy termin został w niniejszym przypadku zachowany, jak również, że skarga została wniesiona do Sądu w terminie 30-dniowym od daty doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego (art. 85 ust. 1 ustawy).

Stosownie do art. 79 ust. 4 ustawy w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Z kolei przepis art. 79 ust. 3 stanowi, że rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Jak się przy tym przyjmuje (por. wyrok NSA z 10 grudnia 2009 r., sygn. II OSK 1546/09 - na gruncie analogicznego rozwiązania zawartego w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o

samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.), aby móc przyjąć, że kontrolowany akt jest sprzeczny z prawem w sposób uzasadniający stwierdzenie jego nieważności, w pierwszej kolejności należy wykazać oczywistą i bezpośrednią sprzeczność z prawem kontrolowanej uchwały. Uzasadnienie rozstrzygnięcia nadzorczego jest zaś nieprawidłowe w sytuacji gdy nie wyjaśnia, na czym polega sprzeczność z prawem uchwały w stopniu na tyle istotnym, że warunkującym stwierdzenie jej nieważności. W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu jednostki samorządu terytorialnego. 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 NSA z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2005 r., IV SA/Wa 821/05, LEX nr 192932).

W podstawie prawnej uchwały objętej rozstrzygnięciem nadzorczym wskazano art. 12 pkt 1 ustawy, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady powiatu należy stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu - w związku z art. 40 ust. 2 pkt 1 i art. 42 ust. 1 ustawy. Przepis art. 40 ust. 2 pkt 1 stanowi, że akty prawa miejscowego stanowią w szczególności w sprawach, wymagających uregulowania w statucie. Natomiast zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy, że prawa miejscowego powiatu stanowi rada powiatu w formie uchwały, jeżeli ustawa upoważniająca do wydania aktu nie stanowi inaczej.

Jest oczywiste, że organy władzy publicznej zobligowane są do działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Statut powiatu jest aktem prawa miejscowego, a zatem zastosowanie znajdzie przepis art. 94 Konstytucji RP, z którego wynika, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów, jedynie na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Natomiast z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP wynika, iż w granicach ustaw określany jest ustrój wewnętrzny jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustaloną w art. 87 Konstytucji RP hierarchią źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Zdaniem Sądu orzekającego, należy podzielić stanowisko i ocenę Wojewody wyrażone w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego, że regulacje przyjęte przez Radę Powiatu (w skrócie - "Rada Powiatu") w zakwestionowanej części uchwały z dnia 28 września 2018 r. naruszają w sposób istotny prawo, w tym zwłaszcza przepisy art. 231 oraz art. 243 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm., dalej w skrócie: "k.p.a.").

Należy zauważyć, że u podstaw kontrolowanego rozstrzygnięcia nadzorczego legły dwa zasadnicze założenia: po pierwsze - Rada Powiatu jest organem kolegialnym i podejmuje czynności w ramach swoich kompetencji określonych przepisami prawa w drodze uchwał (art. 8, art. 9 i nast. ustawy), po drugie - do zadań Przewodniczącego Rady Powiatu (dalej - "Przewodniczący Rady") należy wyłącznie organizowanie pracy rady i prowadzenie obrad

radę oraz podejmowanie w tym zakresie czynności (art. 14 ust. 3 zd. pierwsze tej ustawy). Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym Rada powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.

2. Radny wchodzący w skład zarządu nie może pełnić funkcji, o których mowa w ust. 1.

3. Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Przewodniczący może wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczącego, zadania przewodniczącego wykonuje wiceprzewodniczący najstarszy wiekiem.

Przed przystąpieniem do dalszych rozważań należy wskazać, że błędny jest pogląd skarżącego zawarty w skardze, że Rada Powiatu nie jest organem administracji publicznej. Stosownie do art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową, zaś ilekroć w ustawie jest mowa o powiecie, należy przez to rozumieć lokalną wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Przepis art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. stanowi, że przez organy administracji publicznej - rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej) i niezespólonej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2.

Zgodnie z treścią art. 231 k.p.a. jeżeli organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego, albo wskazać mu właściwy organ.

W ocenie Sądu niniejsza norma prawna w sposób kategoryczny przesądza, że wyłącznie organ (Rada Powiatu) do którego została wniesiona skarga właściwy jest do przekazania jej innemu organowi - właściwemu do jej rozpatrzenia. A skoro tak, to przekazanie skargi może nastąpić tylko w formie uchwały (a nie czynności Przewodniczącego). Taką też formę powinna przybrać wypowiedź o stwierdzeniu braku właściwości, a więc o przekazaniu zgodnie z właściwością i powiadomieniu o organie właściwym. Trafnie Wojewoda podniósł, że jedyną zgodną z przepisami powszechnie obowiązującego prawa formą rozpatrzenia skargi przez radę gminy jest uchwała rady (co również przekłada się bezpośrednio na dokonaną ocenę w rozstrzygnięciu nadzorczym). Rozwiązanie przyjęte przez Radę Powiatu przekazujące Przewodniczącemu Rady ww. kompetencje do przekazania skargi właściwemu organowi, jeżeli Rada Powiatu nie jest właściwa do rozpatrzenia skargi, jest rozwiązaniem contra legem. Ponadto, brak jest podstaw prawnych do scedowania tych kompetencji na Przewodniczącą Rady.

W aspekcie zarzutów podniesionych w skardze, należy wskazać, że zgodnie przywołanym powyżej art. 14 ust. 3 zd. pierwsze ustawy o samorządzie powiatowym, zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Oznacza to, że ustawodawca zawęził jego kompetencje do wyżej wskazanej, co wynika jednoznacznie z brzmienia przepisu oraz użytego w nim słowa "wyłącznie". Przewodniczący rady nie jest organem powiatu. Pełni on funkcję organizacyjną organu kolegialnego, jakim

jest rada.

Jego pozycja w sensie ustrojowym, nie różni się od pozostałych radnych; jest on bowiem primus inter pares - pierwszym wśród równych. Organizując pracę rady, wykonuje szereg czynności o charakterze materialno-technicznym, takich jak: przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu i terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów.

Stanowisko to aprobowane jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, jak i w literaturze prawa.

Tak też w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 kwietnia 2014 r. II OSK 2672/12 podkreślono, że rolą przewodniczącego jest, w ramach ustawowych i statutowych zadań, takie organizowanie pracy organów powiatu, by były one w stanie skutecznie podejmować decyzje. Natomiast w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 19 lipca 2012 r. III SA/Lu 203/12, wskazano, że poprzez organizowanie prac rady należy rozumieć szereg czynności, głównie o charakterze materialno-technicznym, takim jak przygotowywanie projektu sesji, zawiadomienie radnych o miejscu i terminie sesji oraz porządku obrad, przygotowanie dla radnych stosownych dokumentów i innych materiałów itp. Przewodniczącego rady można uznać jedynie za organ wewnętrzny rady powiatu (C. Martysz, Komentarz do art. 14 (w): B. Dolnicki (red.), R. Cybulska, J. Głumińska-Pawlic, J. Jagoda, C. Martysz, M. Taniewska-Banacka, A. Wierzbica - Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, Wydanie II, ABC, 2007 r.).

Wadliwie skarżący przyjmuje, że zakwestionowane zapisy uchwały cedują na Przewodniczącego Rady jedynie uprawnienia o charakterze porządkowym i organizacyjnym, niewątpliwie wkraczają one w kompetencje zastrzeżone dla organu. Nie są "czynności czysto porządkowe w zakresie rozpatrywania skarg, wniosków i petycji". Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 stycznia 2010 r. II SA/Wa 1855/09 - skoro z woli ustawodawcy zadania przewodniczącego rady powiatu ograniczają się wyłącznie do czynności związanych z organizowaniem pracy rady oraz prowadzeniem obrad (...) to przyznanie (...) przez radę powiatu przewodniczącemu uprawnień do stwierdzenia, że rada powiatu nie jest organem właściwym do rozpatrzenia skargi i przekazania niezwłocznie nie później niż w terminie 7 dni organowi właściwemu, wykracza poza kompetencje przewidziane w art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym. Pogląd ten należy w pełni podzielić.

Niezasadnie skarżący przywołuje się na treść art. 268a k.p.a. zgodnie z którym organ administracji publicznej może upoważniać, w formie pisemnej, pracowników obsługujących ten organ do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także do poświadczania za zgodność odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań z oryginałem.

Przepis ten normuje instytucję tak zwanego przedstawicielstwa administracyjnego. Polega ono na możliwości upoważniania pracowników urzędu przez organ administracji publicznej do załatwiania spraw w imieniu tego organu w ustalonym zakresie. Podzielić należy w tym zakresie argumentację Wojewody zawartą w odpowiedzi na skargę, zgodnie z którą przewodniczący rady powiatu nie jest pracownikiem rady powiatu, i takie upoważnienie

byłoby niedopuszczalne.

Można w tym miejscu zauważyć, że przewodniczący rady powiatu w związku z realizacją swoich obowiązków może wydawać polecenia służbowe pracownikom starostwa wykonującym zadania organizacyjne, prawne oraz inne zadania związane z funkcjonowaniem rady powiatu, komisji i radnych. W tym przypadku przewodniczący rady powiatu wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników, o których mowa w zdaniu pierwszym (art. 19a ustawy).

Przepis § 63 Statutu, stanowi m.in., że § 61 stosuje się odpowiednio do rozpatrywania wniosków i petycji skierowanych do Rady Powiatu. Przyjęto zatem, że nie podlegający rozpatrzeniu przez Radę Powiatu wnioski oraz petycje przekazywane są przez Przewodniczącego Rady organowi właściwemu do jego rozpatrzenia, naruszając tym samym normę art. 243 k.p.a. oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.), a także przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46, dalej - "rozporządzenie").

Postanowienia uchwały w zakresie wniosku, w sposób istotny naruszają art. 243 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu, jeżeli organ, który otrzymał wniosek, nie jest właściwy do jego rozpatrzenia, obowiązany jest w ciągu siedmiu dni przekazać go właściwemu organowi. O przekazaniu wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę. Słusznie więc, nie tylko wobec treści tego przepisu ale w świetle poczynionych już rozważań, Wojewoda stwierdził, że Rada Powiatu (organ) obowiązana jest przepisami kodeksu postępowania administracyjnego do podejmowania czynności w przedmiocie przekazania wniosku zgodnie z właściwością, i co ważne, nie może przekazać w uchwale podejmowanej w przedmiocie statutu tych kompetencji Przewodniczącemu.

Natomiast stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach, petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej "podmiotem wnoszącym petycję", do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej.

Przepis art. 6 ust. 1 ustawy o petycjach stanowi, że adresat petycji, który jest niewłaściwy do jej rozpatrzenia, przesyła ją niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia jej złożenia, do podmiotu właściwego do rozpatrzenia petycji, zawiadamiając o tym równocześnie podmiot wnoszący petycję.

Zawarty w art. 2 ust. 1 ustawy o petycjach krąg adresatów petycji jest powtórzeniem sformułowania zawartego w art. 63 Konstytucji RP i obejmuje dwie kategorie podmiotów - organy władzy publicznej oraz organizacje społeczne albo instytucje społeczne w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Jak wynika z powyższego mogą być one wnoszone m.in. do organów władzy publicznej, czyli między innymi do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Adresatem petycji jest zatem Rada Powiatu, a więc tylko ona uznając, że jest niewłaściwa w sprawie przesyła petycję niezwłocznie organowi właściwemu. Kompetencji tych nie można delegować na Przewodniczącego Rady Powiatu w statucie.

Ponadto, w rozstrzygnięciu nadzorczym, podniesiono, że Rada Powiatu upoważniła

Przewodniczącego Rady do przekazywania pozostałych skarg w przypadku, gdy skarga dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy oraz pozostawiania skargi bez rozpoznania. Stanowi to naruszenie art. 231 k.p.a. oraz § 10 rozporządzenia. Zgodnie z ostatnią regulacją, jeżeli skarga lub wniosek dotyczy kilku spraw podlegających rozpatrzeniu przez różne organy, organ, do którego wniesiono skargę lub wniosek, rozpatruje sprawy należące do jego właściwości, a pozostałe przekazuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, właściwym organom, przesyłając odpis skargi lub wniosku, i zawiadamia o tym równocześnie wnoszącego skargę lub wniosek. Tym samym Rada Powiatu (organ do którego wniesiono skargę) jest uprawniona do przekazania pozostałych skarg do rozpatrzenia organom właściwym, nie zaś Przewodniczący Rady Powiatu. Natomiast stosownie do § 8 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia, skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. 2. Jeżeli z treści skargi lub wniosku nie można należycie ustalić ich przedmiotu, wzywa się wnoszącego skargę lub wniosek do złożenia, w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania, wyjaśnienia lub uzupełnienia, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie skargi lub wniosku bez rozpoznania. Również te przepisy, jak wskazał organu nadzoru, skierowane są do organu, do którego skierowano skargę, tj. do Rady Powiatu. Czynności pozostawienia bez rozpoznania nie może dokonać Przewodniczący Rady, z pominięciem Rady Powiatu.

Nie można tym samym podzielić stanowiska skarżącego wyrażonego na tle § 3 ust. 1 rozporządzenia. Zgodnie z treścią ww. przepisu przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom. Norma ta, nie usprawiedliwia przekazania Przewodniczącemu Rady kompetencji do przekazywania skarg i wniosków zgodnie z właściwością. Przepis ten dotyczy jedynie powierzenia wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub pracownikom przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków, na co też słusznie wskazano w odpowiedzi na skargę.

Także przywołany w skardze przepis art. 2 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym o ustroju powiatu stanowi jego statut oraz art. 19 ustawy nie dają podstaw do przekazania omawianych kompetencji innemu podmiotowi niż wskazuje to ustawa. Przepis art. 19 ustawy stanowi, że organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady i komisji powoływanych przez radę, a także zasady tworzenia klubów radnych, określa statut.

Rację ma Wojewoda, że trudności organizacyjne nie mogą usprawiedliwiać i prowadzić do działań niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa.

W reasumpcji powyższych rozważań należy uznać, że wniesiona skarga nie zasługuje na uwzględnienie a rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego jest zgodne z prawem. Powołane w treści niniejszego uzasadnienia orzeczenia sądów administracyjnych dostępne są w internetowej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z tych wszystkich względów Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku, na podstawie art. 151 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, wniesioną w niniejszej sprawie skargę, jako bezzasadną, oddalił.