

**ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO**

Nr NK-I.4131.70.2012.MGrz

z dnia 9 marca 2012 r.

Rada Powiatu Krośnieńskiego

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwał Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 16 lutego 2012 r.:

- Nr XIII/109/2012 w sprawie odwołania Wiceprzewodniczącego Rady Powiatu Krośnieńskiego,
- Nr XIII/110/2012 w sprawie odwołania i powołania Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Krośnieńskiego,
- Nr XIII/111/2012 zmieniającej uchwałę Nr XXXVI/271/2010 Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania dodatków do wynagrodzenia i nagród nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych dla których organem prowadzącym jest Powiat Krośnieński,
- Nr XIII/112/2012 w sprawie zamiaru przekształcenia Technikum Rolniczego dla Dorosłych w Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych wchodzącego w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Gubinie,
- Nr XIII/113/2012 w sprawie zamiaru likwidacji Liceum Profilowanego wchodzącego w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krośnie Odrzańskim,
- Nr XIII/114/2012 w sprawie zamiaru przekształcenia dwuletniej Zasadniczej Szkoły Zawodowej w trzyletnią Zasadniczą Szkołę Zawodową oraz dwuletniej Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w trzyletnią Zasadniczą Szkołę Zawodową Specjalną wchodzące w skład Zespołu Szkół Licealnych i Technicznych w Gubinie,
- Nr XIII/115/2012 w sprawie zamiaru przekształcenia dwuletniej Zasadniczej Szkoły Zawodowej w trzyletnią Zasadniczą Szkołę Zawodową oraz Uzupełniającego Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych wchodzące w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krośnie Odrzańskim,
- Nr XIII/116/2012 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krośnie Odrzańskim,
- Nr XIII/117/2012 zmieniającej uchwałę Nr XXIX/246/2006 Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 31 maja 2006 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Krośnie Odrzańskim.

Uzasadnienie

W dniu 16 lutego 2012 r. o godz. 10.00 Przewodniczący Rady Powiatu Krośnieńskiego otworzył XIII sesję rady powiatu, którą zwołał pismem z dnia 2 lutego 2012 r. Rada Powiatu Krośnieńskiego składa się z 17 radnych. Jak wynika z protokołu sesji od godziny 10.05 uczestniczyło w niej 16 radnych. O godzinie 10.47 Przewodniczący Rady ogłosił przerwę w obradach XIII sesji do odwołania, a następnie o godzinie 12.30 wznowił obrady, stwierdzając że "nie ma przesłanek ku temu, żeby nie móc wszcząć postępowania związanego z procedowaniem Rady Powiatu". Poinformował jednocześnie, że na sali obecnych jest 10 radnych, w związku z czym Rada jest prawomocna, ma quorum.

Po wznowieniu sesji Rada Powiatu Krośnieńskiego podjęła uchwały:

- Nr XIII/109/2012 w sprawie odwołania Wiceprzewodniczącego Rady Powiatu Krośnieńskiego,
- Nr XIII/110/2012 w sprawie odwołania i powołania Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Krośnieńskiego,

- Nr XIII/111/2012 zmieniającą uchwałę Nr XXXVI/271/2010 Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 24 marca 2010 r. w sprawie ustalenia regulaminu określającego niektóre zasady wynagradzania za pracę oraz zasady przyznawania dodatków do wynagrodzenia i nagród nauczycielom zatrudnionym w oświatowych jednostkach organizacyjnych dla których organem prowadzącym jest Powiat Krośnieński,
- Nr XIII/112/2012 w sprawie zamiaru przekształcenia Technikum Rolniczego dla Dorosłych w Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych wchodzącego w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Gubinie,
- Nr XIII/113/2012 w sprawie zamiaru likwidacji Liceum Profilowanego wchodzącego w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krośnie Odrzańskim,
- Nr XIII/114/2012 w sprawie zamiaru przekształcenia dwuletniej Zasadniczej Szkoły Zawodowej w trzyletnią Zasadniczą Szkołę Zawodową oraz dwuletniej Zasadniczej Szkoły Zawodowej Specjalnej w trzyletnią Zasadniczą Szkołę Zawodową Specjalną wchodzące w skład Zespołu Szkół Licealnych i Technicznych w Gubinie,
- Nr XIII/115/2012 w sprawie zamiaru przekształcenia dwuletniej Zasadniczej Szkoły Zawodowej w trzyletnią Zasadniczą Szkołę Zawodową oraz Uzupełniającego Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych w Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych wchodzące w skład Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krośnie Odrzańskim,
- Nr XIII/116/2012 w sprawie rozpatrzenia skargi na działalność Dyrektora Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Krośnie Odrzańskim,
- Nr XIII/117/2012 zmieniającą uchwałę Nr XXIX/246/2006 Rady Powiatu Krośnieńskiego z dnia 31 maja 2006 roku w sprawie uchwalenia Statutu Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Krośnie Odrzańskim.

Uchwały doręczone zostały organowi nadzoru w dniu 22 lutego 2012 r.

Po dokonaniu analizy prawnej przesłanego protokołu z XIII sesji oraz uchwał podjętych na tej sesji organ nadzoru stwierdza, że ogłoszenie przerwy w obradach XIII sesji rady powiatu jak i jej wznowienie nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 15 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz § 17 ust. 3 i 4 Statutu Powiatu Krośnieńskiego uchwalonego uchwałą Nr III/8/98 w sprawie ustanowienia Statutu Powiatu Krośnieńskiego (Dz. Urz. Województwa Lubuskiego z 1999 r. Nr 16, poz. 91 ze zm.).

Zgodnie z ogólną zasadą wyrażoną w art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu obraduje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego rady powiatu w miarę potrzeby, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektem uchwał. Rada powiatu może wprowadzić zmiany w porządku bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady.

W tym miejscu należy wskazać, iż ustawa o samorządzie powiatowym w niewielkim tylko zakresie reguluje procedurę zwołania i przeprowadzania sesji rady powiatu. Szczegółowe kwestie dotyczące przebiegu sesji rady, zagadnienia dotyczące ustanowienia przerwy w obradach sesji i kontynuowania jej na kolejnym posiedzeniu w innym terminie powinny być uregulowane w statucie powiatu, który jest aktem prawa miejscowego.

Statut Powiatu Krośnieńskiego przewiduje możliwość przerwania obrad sesji i kontynuowanie jej w innym terminie. W myśl § 17 ust. 3 Statutu porządek obrad sesji rady powiatu powinien zostać wyczerpany w zasadzie na jednym posiedzeniu. Na wniosek przewodniczącego rady lub radnego, rada powiatu może postanowić o przerwaniu obrad, ich kontynuowaniu w innym terminie na kolejnym posiedzeniu tej samej sesji. Jak natomiast wynika z ust. 4 i 5 § 17 - o przerwaniu obrad zgodnie z ust. 3 rada może postanowić w szczególności ze względu na niemożność wyczerpania porządku obrad lub konieczność jego rozszerzenia, potrzebę dostarczenia dodatkowych materiałów lub inne nieprzewidziane przeszkody uniemożliwiające radzie powiatu podejmowanie uchwał. W protokole z obrad rady odnotowuje się przerwanie obrad, imiona i nazwiska nieobecnych radnych oraz radnych, którzy bez usprawiedliwienia opuścili obrady przed ich zakończeniem. Ponadto § 23 ust. 2 pkt 6 i 24 ust. 1 przewidują możliwość przerwy w obradach rady.

Z analizy wskazanych przepisów wynika, że Statut dopuszcza dwojakiego rodzaju przerwy w obradach rady. Może to być przerwa w znaczeniu technicznym, organizacyjnym czy porządkowym, która dotyczy organizacji i przebiegu sesji. Taka przerwa ma prowadzić do skutecznego i sprawnego przeprowadzenia sesji poprzez

zrealizowanie przyjętego porządku obrad (§ 23 ust. 2 pkt 6 Statutu). Może ona mieć miejsce w sytuacji zmęczenia obradujących, zbyt późnej godziny przedłużających się obrad, konieczności przygotowania kart do głosowania itp. Przerwa taka winna też mieć ściśle określony czas jej zakończenia w celu kontynuacji obrad. Tymczasem przerwa regulowana w § 17 Statutu prowadzi w istocie do zerwania obrad na jakiś czas, co skutkuje brakiem realizacji przyjętego porządku obrad. Według Słownika Języka Polskiego przerwa to okres, w którym jakaś czynność chwilowo nie zachodzi, odstęp czasowy między czymś a czymś (PWN, tom II, s. 1001). Takie przerwanie obrad nie może być uznane za przerwę w znaczeniu technicznym, organizacyjnym czy porządkowym. Przerwa ta nie dotyczy sposobu obradowania. Jednak również taka przerwa musi mieć z góry określony czas trwania. Podkreślić należy, iż ma ona służyć realizacji przyjętego przez radę porządku obrad.

Z protokołu sesji wynika, że Przewodniczący Rady po przyjęciu przez radnych zmienionego porządku obrad sesji ogłosił półgodzinną przerwę w celu skserowania wniosku, projektu uchwał i dostarczenia tych dokumentów komisjom rady w celu zajęcia stanowiska. Do przerwy tej nie doszło, bowiem zaproponowali przewodniczący komisji rady, którzy stwierdzili, że zwołają posiedzenia komisji w terminach zgodnych ze Statutem. Wówczas Przewodniczący Rady Powiatu stwierdził, że ogłasza przerwę w obradach XIII sesji Rady Powiatu do odwołania.

W ocenie organu nadzoru Przewodniczący Rady Powiatu ogłaszając przerwę w obradach sesji rady do odwołania przekroczył swoje kompetencje i istotnie naruszył prawo, tj. § 17 ust. 3 i 4 Statutu Powiatu. Celem ogłoszonej przerwy było uzyskanie od poszczególnych komisji rady opinii na temat zgłoszonych projektów uchwał. W związku z powyższym, mając na uwadze zapisy § 17 ust. 3 i 4, wniosek o przerwanie obrad przewodniczący winien był poddać pod głosowanie rady powiatu jako organu właściwego. W myśl wskazanych przepisów Statutu w zaistniałej sytuacji tylko Rada Powiatu Krośnieńskiego była właściwa podjąć decyzję o przerwaniu obrad. Ogłaszając tę decyzję Przewodniczący Rady przekroczył swoje kompetencje. Ponadto taka przerwa powinna mieć z góry określony czas trwania. Postanawiając o tym rada powinna zatem wskazać inny termin kontynuowania obrad, a jeżeli tego terminu nie można by było wskazać od razu to wszyscy radni powinni zostać o nim zawiadomieni w sposób w jaki zawiadamia się ich o zwołaniu sesji.

Nawet jeżeli by uznać, że przerwa ogłoszona przez Przewodniczącego była przerwą jedynie organizacyjną czy porządkową to i tak przerwanie obrad do momentu, którego nikt nie jest w stanie bliżej określić, nie może być uznane za zgodne z prawem. Jak wynika z protokołu z sesji Rady oraz z wniesionych w tej sprawie skarg po wznowieniu obrad przez Przewodniczącego na sali było obecnych jedynie 10 z 16 radnych, którzy byli obecni przed ogłoszeniem przerwy. Organ nadzoru podziela stanowisko wyrażone w wyroku WSA w Szczecinie, który wprawdzie dotyczy kwestii zawiadamiania radnych o zwołaniu sesji, jednakże rozważania sądu można odnieść także do niniejszej sprawy: "jak podnosi się w orzecznictwie sądów administracyjnych prawa wszystkich radnych muszą być przestrzegane i szanowane. Każdy radny ma prawo i obowiązek brać czynny udział w obradach, zabierać głos, zgłaszać wnioski, głosować nad zgłoszonymi projektami uchwał. Niezawiadomienie radnego o terminie sesji, oznacza pozbawienie radnego jego podstawowych praw, a tym samym stanowi o istotnym naruszeniu procedury zwołania sesji. Bez znaczenia na ocenę dochowania podstawowych zasad zwoływania sesji rady powiatu ma subiektywne przekonanie przewodniczącego rady, czy poszczególni radni mają faktyczną możliwość lub chęć wzięcia udziału w sesji i z tego powodu odstąpienie od ich powiadomienia. Zaaprobowanie argumentacji mającej na celu umniejszenie wagi niepowiadomienia przez Przewodniczącego o sesji wszystkich radnych wobec podjęcia uchwały taką ilością głosów, która gwarantowałaby przyjęcie uchwały nawet przy obecności wszystkich radnych, godziłoby w fundamentalne zasady demokratycznego Państwa prawnego - art. 2 Konstytucji RP" (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 3 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 155/11).

Przerwanie sesji bez względu na motywy dotyczące skutków czy przyczyn tegoż przerwania, w powszechnym przekonaniu polega na korekcie terminu odbycia części bądź całości obrad (przerwanie obrad tuż po jej otwarciu) i może niwelować niedogodności uniemożliwiające radnemu udział w tej części sesji. Procedura przerwania sesji nie może naruszać prawa radnego do "pozyskania" wiedzy w sposób określony w statucie o terminie jej kontynuowania (choćby w części) bez względu na to czy radny był obecny na sesji, czy nie. Obowiązek poinformowania radnych o terminie kontynuacji sesji determinuje przewodniczącego do wyznaczenia takiego terminu, który umożliwi mu skuteczne, zgodne ze statutem powiadomienie o tym fakcie wszystkich radnych, w tym szczególnie nieobecnych (www.samorzad.lex.pl - Procedura przerwania obrad powinna być uregulowana w statucie j.s.t.).

W ocenie organu nadzoru Przewodniczący Rady Powiatu nie był uprawniony do przerwania obrad. W myśl przepisów Statutu wyłącznie uprawniona do tego była Rada Powiatu, która wraz z ogłoszeniem przerwy powinna precyzyjnie określić długość przerwy, tak aby uczestniczący w obradach wiedzieli, kiedy obrady zostaną wznowione. Przestrzeganie procedury podejmowania uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego ma znaczenie fundamentalne. Stanowi gwarancję demokratycznego działania organów, swobodnego i świadomego podejmowania decyzji poprzez członków organu, przeciwdziałania anarchizowaniu działań organu. Prawidłowe zwołanie i prowadzenie sesji rady powiatu jest pierwszorzędnym elementem tej procedury. Istotne naruszenie przez Przewodniczącego Rady Powiatu ww. przepisów Statutu Powiatu, a także nieprawidłowe wznowienie obrad sesji rady powiatu powoduje w konsekwencji wadliwość podjętych na takiej sesji uchwał, a co za tym idzie skutkuje ich nieważnością.

Niezależnie od powyższego zastrzeżenia organu nadzoru budzi uchwała Nr XIII/110/2012 w sprawie odwołania i powołania Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Krośnieńskiego. Jak wynika z protokołu XIII sesji rady powiatu na stanowisko Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej został zgłoszony jeden kandydat, po czym projekt uchwały w sprawie odwołania i powołania Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Krośnieńskiego został poddany pod głosowanie. Uchwała została podjęta jednogłośnie w obecności 10 radnych. W ocenie organu nadzoru nie można w drodze jednego aktu odwołać i jednocześnie powołać nowego Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej. Poddanie pod głosowanie tak przygotowanego projektu uchwały spowodowało, że radni mieli możliwość jedynie zdecydowania o odwołaniu obecnego Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej przy jednoczesnym powołaniu zgłoszonego kandydata. Mogłoby się jednakże okazać, że gdyby radni mieli możliwość odrębnego głosowania nad odwołaniem Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej i powołaniem nowego Przewodniczącego to wynik takiego głosowania mógłby być inny. Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, sformułowanie projektu uchwały o takiej treści w rzeczywistości pozbawiło radnych możliwości decydowania o składzie Komisji Rewizyjnej.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu powiatu wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek