

Uchwała Nr .XXI/136/2016
Rady Powiatu Łowickiego
z dnia 22 czerwca 2016 r.

Stanowisko Rady Powiatu Łowickiego w sprawie zastrzeżeń organu nadzoru - Wojewody Łódzkiego do postanowień Statutu Powiatu Łowickiego

Na podstawie § 19 Statutu Powiatu Łowickiego stanowiącego załącznik do uchwały Nr XI/70/2015 Rady Powiatu Łowickiego z dnia 26 sierpnia 2015r. (Dz. Urz. Województwa Łódzkiego poz.3622) w zw. z art. 76 ust.2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 814) Rada Powiatu Łowickiego uchwała, co następuje:

§1. Odpowiadając na pismo z dnia 18 marca 2016r. znak: PNK-I.4131.146.2016 autorstwa Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli działającego z upoważnienia Wojewody Łódzkiego, Rada Powiatu Łowickiego wyraża zaniepokojenie sposobem realizacji zadań z zakresu nadzoru nad działalnością uchwałodawczą Rady przez służby podległe Panu Wojewodzie.

W Powiecie Łowickim, tak jak w większości powiatów w Województwie Łódzkim, do ubiegłego roku obowiązywały statuty uchwalone w 1998r. i opracowane na podstawie statutu wzorcowego ustalonego uchylonym w 2001r. rozporządzeniem MSWiA z dnia 27 listopada 1998r.

W dniu 15 grudnia 2014r. Rada Powiatu Łowickiego, dalej RPŁ, dostrzegając potrzebę opracowania nowego Statutu Powiatu, uwzględniającego standardy tworzenia prawa i wypracowaną w okresie ponad 15-letniego funkcjonowania powiatów praktykę a także utrwalone orzecznictwo sądowe, powołała Komisję Statutową do prac nad przygotowaniem projektu Statutu (uchwała RPŁ Nr II/11/2014 z dnia 15 grudnia 2014r.).

W trakcie prac nad projektem Statutu, w dniu 13 marca 2015r. w Łodzi odbyło się Forum Sekretarzy jednostek samorządu terytorialnego. Prowadząca spotkanie Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego podkreśliła, że po dokonaniu przeglądu statutów j.s.t. na terenie Województwa Łódzkiego, konieczne jest opracowanie nowych statutów. Skalę problemu określono jako dużą w związku z czym przedstawiciel organu nadzoru zapowiedział zorganizowanie w dniach 16 i 21 kwietnia 2015r. specjalnych warsztatów dla pracowników starostw i urzędów gmin w celu wypracowania zapisów statutów zgodnych z prawem. Pracownicy Starostwa Powiatowego w Łowiczu zostali zobowiązani przez Starostę Łowickiego do uczestnictwa w warsztatach. Wobec powyższego, Komisja Statutowa RPŁ na posiedzeniu w dniu 23 marca 2015r. postanowiła zawiesić swoją pracę do czasu zakończenia w/w warsztatów w celu rozważenia wypracowanych tam rozwiązań prawnych a także praktycznych i uwzględnienia ich w projekcie statutu.

W przygotowanym i przedłożonym RPŁ projekcie Statutu, Komisja uwzględniła uwagi i propozycje przedstawicieli organu nadzoru. Nowy Statut uchwalony w dniu 26 sierpnia 2015r., został przekazany Wojewodzie Łódzkiemu i wobec braku jakichkolwiek zastrzeżeń organu nadzoru, przekazany do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 21 września 2015r., poz. 3622).

W tej sytuacji zdumienie musi budzić fakt, że w nowym Statucie Powiatu Łowickiego, który został opracowany z uwzględnieniem poglądów prawnych prezentowanych przez przedstawicieli organu nadzoru-Wojewody Łódzkiego, po niespełna pół roku od jego wejścia w życie, dostrzeżono „postanowienia sprzeczne z prawem”, których „skala” w przypadku nie dokonania wskazanych zmian Statutu w terminie 30 dni, zmusi organ nadzoru do wystąpienia na drogę sądową.

Z zażenowaniem należy też podkreślić, że niektóre zapisy, które zostały zakwestionowane w Statucie Powiatu Łowickiego są jednocześnie zalecane przez organ nadzoru w „przykładowym” statucie gminy zamieszczonym na stronie UW ku pomocy gminom.

Odnosząc się merytorycznie do zarzutów naruszenia prawa przedstawionych w wymienionym na wstępie piśmie, RPŁ prezentuje poniższe stanowisko:

- Zasadnicza część uwag organu nadzoru (pkt. pkt. 3, 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 i 26) dotyczy zapisów Statutu, które nie naruszają przepisów iuris cogentis ustaw a w szczególności ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym, zwanej dalej Ustawą. Stwierdzono zatem naruszenie przepisów Ustawy bez dokonania analizy ich treści a przede wszystkim ich ratio legis i z pominięciem generalnej podstawy wszystkich przepisów statutowych, określonej w art. 169 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art.2 ust.4, art.12 pkt.1 oraz m. in. art.17 ust.1 i art.19 Ustawy. Tym samym doszło, do będącej wynikiem dość dowolnej interpretacji prawa, nadmiernej ingerencji organu nadzoru w kompetencję organu stanowiącego powiatu do ustalania organizacji wewnętrznej i trybu pracy rady i powoływanych przez nią komisji.
- Kolejne zastrzeżenia przedstawiciela organu nadzoru (pkt. pkt. 6, 7 i 14) dotyczą kwestii oczywistych i nie budzących wątpliwości a ich uzasadnienie jest na tyle powierzchowne, że uniemożliwia jakąkolwiek polemikę.
- Zarzuty naruszenia zasad techniki prawodawczej (pkt.1 i 2 pisma) w zakresie powtórzeń zapisów ustawowych (§ 118 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej) dotyczą wyłącznie wymienienia w Statucie gmin Powiatu Łowickiego, służb, inspekcji i straży zespolonej i niezespolonej administracji rządowej, wskazania siedziby władz powiatu a także, procedury wyznaczania wiceprzewodniczącego rady w przypadku nieobecności przewodniczącego. Nie negując poglądu, że powtarzanie w statucie zapisów innych aktów normatywnych co do zasady narusza prawo, RPŁ podkreśla, że nie zawsze i nie każde powtórzenie stanowi istotne naruszenie prawa;

znaczenie ma bowiem obszerność powtórzeń, ich istota (zasadność, cel). Zasady techniki prawodawczej określone w/w rozporządzeniem dotyczą sporządzania projektów rozporządzeń i ustaw a do aktów prawa miejscowego mają zastosowanie odpowiednie. Nałożenie na organy samorządu terytorialnego obowiązku stosowania zasad techniki prawodawczej przez akt wykonawczy do ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów jest zresztą przedmiotem uzasadnionej krytyki w doktrynie. Wobec powyższego, przepisy tego rozporządzenia powinny służyć usprawnieniu procesu tworzenia prawa miejscowego a nie określaniu norm, których naruszenie, w tym przypadku nieistotne i mające swoje uzasadnienie praktyczne, miałyby skutkować nieważnością.

- Do pozostałych zarzutów (pkt. pkt. 10, 15 i 27) RPŁ nie może się odnieść z uwagi na brak uzasadnienia na czym polega naruszenie prawa.

Z uwagi na powyższe, Rada Powiatu Łowickiego nie podziela poglądu Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi działającego z upoważnienia Wojewody Łódzkiego co do konieczności przygotowania nowego tekstu Statutu lub jego zmiany co najmniej w zakwestionowanym zakresie.

§2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Powiatu Łowickiego do doręczenia niniejszego Stanowiska Wojewodzie Łódzkiemu.

§3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY RADY



Krzysztof Górski

