

Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
50-153 Wrocław
pl. Powstańców Warszawy 1
PN-N.4131.186.1.2025.MS6

STAROSTWO POWIATOWE W STRZELINIE KANCELARIA OGÓLNA	
Wpł.	25. 04. 2025
L.Dz.	4523 25 DG 221701B31
Liczba załączników	
Podpis	<i>[Podpis]</i>

Wrocław, 2025-04-25

Zarząd Powiatu Strzelińskiego

PISMO PRZEWODNIE

Pismo Wojewody Dolnośląskiego

Przesyłam w załączeniu pismo Wojewody Dolnośląskiego w odpowiedzi na pisma Zarządu Powiatu Strzelińskiego z dnia 11 kwietnia 2025 r. oraz z dnia 15 kwietnia 2025 r., dotyczące podjęcia czynności nadzorczych wobec uchwały nr XIII/79/25 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 4 marca 2025 r. zmieniającej Uchwałę Budżetową Powiatu Strzelińskiego na 2025 rok nr XI/70/25 z dnia 7 stycznia 2025 r., uchwały nr XIII/78/25 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie określenia kierunków działania zmierzających do uruchomienia na terenie Powiatu Strzelińskiego zakładu opieki zdrowotnej w formie szpitala oraz wobec uchwały nr XIV/84/25 z dnia 3 kwietnia 2025 r. w sprawie odwołania Przewodniczącego Komisji Budżetu, Rozwoju Gospodarczego i Promocji Rady Powiatu Strzelińskiego.

Załączniki:

1. Zarząd powiatu strzelińskiego - kwiecień.25.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2025-04-25T08:34:24.208Z

Podpis elektroniczny

Podpis elektroniczny

zweryfikowano w dniu 25. 04. 2025r.

Wynik weryfikacji: ważny nieważny/brak

możliwości weryfikacji.

[Podpis]
(czytelny podpis sporządzającego wydruk)



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 25 kwietnia 2025 r.

PN-N.4131.186.1.2025.MS6

Pani
Magdalena Krupa
Przewodnicząca Zarządu Powiatu
w Strzelinie

W odpowiedzi na pisma Zarządu Powiatu Strzeleńskiego z dnia 11 kwietnia 2025 r. oraz z dnia 15 kwietnia 2025 r., dotyczące podjęcia czynności nadzorczych wobec uchwały nr XIII/79/25 Rady Powiatu Strzeleńskiego z dnia 4 marca 2025 r. zmieniającej Uchwałę Budżetową Powiatu Strzeleńskiego na 2025 rok nr XI/70/25 z dnia 7 stycznia 2025 r., uchwały nr XIII/78/25 Rady Powiatu Strzeleńskiego z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie określenia kierunków działania zmierzających do uruchomienia na terenie Powiatu Strzeleńskiego zakładu opieki zdrowotnej w formie szpitala oraz wobec uchwały nr XIV/84/25 z dnia 8 kwietnia 2025 r. w sprawie odwołania Przewodniczącego Komisji Budżetu, Rozwoju Gospodarczego i Promocji Rady Powiatu Strzeleńskiego, informuję, jak poniżej.

W pierwszej kolejności wymaga zauważenia, że postępowanie nadzorcze prowadzone przez organ nadzoru nie stanowi klasycznego postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.). Wskazać należy, że postępowanie nadzorcze, w tym ocena legalności aktów podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest prowadzone z urzędu (ex officio). Wnioski, pisma czy też skargi osób trzecich dotyczące tego rodzaju aktów mają jedynie charakter pomocniczy i nie stanowią, co do zasady, podstawy wszczęcia postępowania nadzorczego. Ewentualne interwencje osób trzecich mogą być przez organ nadzoru traktowane co najwyżej jako „sygnał w sprawie” (co nie wyklucza wzięcia pod rozagę argumentów i dokumentów przedstawianych przez zainteresowane podmioty). Tak też NSA w postanowieniu z dnia 10 kwietnia 2019 r., II OSK 926/19.

Wymaga również wyjaśnienia, że przepisy prawa nie określają trybu, sposobu czy terminów rozpatrywania tej kategorii pism; w szczególności, w omawianym przypadku, nie mają zastosowania przepisy dotyczące terminów załatwiania spraw określone w ustawie - Kodeks postępowania administracyjnego.

Powyższe jest związane z charakterem uprawnień nadzorczych wojewody, do podjęcia których wyłącznie właściwy jest ten organ. Postępowanie nadzorcze prowadzone z urzędu nie przewiduje możliwości skutecznego – z prawnego punktu widzenia, zgłoszenia przez jakikolwiek podmiot żądania podjęcia stosownych czynności nadzorczych przez wojewodę. Jak wskazano wyżej, pisma podmiotów zewnętrznych dotyczące podjęcia przez wojewodę określonych działań nadzorczych, nie mogą być uznane za wniosek zobowiązujący organ nadzoru do podjęcia żądanych czynności (tak m.in. NSA w postanowieniu z dnia 27 kwietnia 2016 r., I OSK 583/16; tak też WSA w Krakowie w postanowieniu z dnia 18 października 2021 r., III SAB/Kr 102/21; WSA w Gorzowie Wielkopolskim w postanowieniu z dnia 20 maja 2016 r., II SAB/Go 38/16; WSA w Rzeszowie w postanowieniu z dnia 10 maja 2016 r., sygn. akt II SAB/Rz 33/16).

Ocena, czy uchwała czy też zarządzenie wymaga wzruszenia, jest jednak wyłączną domeną organu nadzoru, postępowanie zaś w tego rodzaju sprawach może być prowadzone tylko z urzędu - złożenie w tej materii wniosku przez jakikolwiek podmiot nie skutkuje wszczęciem postępowania (wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 listopada 2015 r., III SA/Kr 217/15). Decyzję o celowości podjęcia działań nadzorczych odnośnie określonego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca pozostawił do wyłącznej kompetencji wojewody jako organowi nadzoru nad samorządem terytorialnym (postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 8 marca 2017 r., III SA/Wr 1434/16).

Ponadto, postępowanie nadzorcze nie jest postępowaniem jurysdykcyjnym w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego prowadzonym w indywidualnej sprawie, a pismo organu nadzoru zawiadamiające o braku podstaw do wydania rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do konkretnego aktu organu jednostki samorządu terytorialnego nie jest ani rozstrzygnięciem nadzorczym, ani żadną inną formą działalności administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 1 – 7 czy pkt 9 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) (postanowienie NSA z dnia 3 lipca 2015 r., I OSK 962/15 oraz z dnia 22 października 2010 r., I OSK 1755/10, jak też postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 20 sierpnia 2015 r., II SA/Bk 517/15).

Do powyższego należy także dodać, że Wojewoda Dolnośląski na podstawie art. 171 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.), obok regionalnej izby obrachunkowej pełni rolę organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie zaś z art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107 ze zm.) organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa. Przy czym regionalna izba obrachunkowa sprawuje nadzór w zakresie określonym przepisami ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7). Pomimo, że ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych wprost nie definiuje pojęcia „spraw finansowych”, to należy przyjąć, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, że są to kwestie enumeratywnie wymienione w art. 11 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych: „1. W zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach: 1) procedury uchwalania budżetu i jego zmian; 2) budżetu i jego zmian; (...)”. Tym samym, brak jest podstaw do ingerencji nadzorczej Wojewody w zakresie badania zgodności z prawem uchwały nr XIII/79/25 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 4 marca 2025 r. zmieniającej Uchwałę Budżetową Powiatu Strzelińskiego na 2025 rok nr XI/70/25 z dnia 7 stycznia 2025 r. oraz procedury jej podjęcia, gdyż uchwała podlega nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej, a nie nadzorowi Wojewody Dolnośląskiego. Równocześnie Wojewoda, jako organ nadzoru nie posiada generalnej kompetencji do wkraczania w jakąkolwiek działalność samorządu, gdyż sprawowany nadzór posiada charakter ingerencji ustawowo ograniczonej.

Mając powyższe na uwadze, nadzorowi Wojewody podlegają jedynie dwie pozostałe uchwały wskazane w piśmie.

Organ nadzoru, w celu weryfikacji przedstawionej przez Zarząd Powiatu kwestii naruszeń przy procedowaniu uchwały nr XIII/78/25 wystąpił o wyjaśnienia do Rady Powiatu. W odpowiedzi Przewodniczący Rady Powiatu Strzelińskiego poinformował, że uchwała nr XIII/78/25 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie określenia kierunków zmierzających do uruchomienia na terenie Powiatu Strzelińskiego zakładu opieki zdrowotnej w formie szpitala została przyjęta jednogłośnie przy obecności wszystkich 17 radnych Rady Powiatu Strzelińskiego (w tym również głosami członków Zarządu Powiatu Strzelińskiego). Poinformował także, że wnioskodawcami projektu uchwały byli radni Powiatu Strzelińskiego należący do Klubu Radnych Prawo i Sprawiedliwość: Aleksander

Skorupski, Magdalena Maksymiak, Wanda Misiewicz i Paweł Laszczyński jak również radni niezrzeszeni: Paweł Rogaliński, Norbert Raba, Agnieszka Zawłocka, Sylwia Korczyńska i Marek Warcholiński, a projekt sporządził Przewodniczący Rady Powiatu Strzelińskiego. Przewodniczący wskazał także na art. 15 ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym kluby radnych są uprawnione do wnoszenia projektów uchwał w czasie nie krótszym niż siedem dni przed planowanym terminem sesji i uzupełnił, że projekt formalnie wpłynął do biura rady w dniu 26 lutego 2025 roku. Odnosząc się do regulacji § 67 ust.1 i 3 Statutu Powiatu Strzelińskiego przyjętego uchwałą nr LXIX/310/23 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 25 maja 2023 roku, który reguluje procedurę uchwałodawczą Rady Powiatu Strzelińskiego, Przewodniczący uznał, iż regulacje te są niezgodne z ustawą i mają zastosowanie krótsze terminy ustawowe.

W dalszych wyjaśnieniach, przekazanych do organu nadzoru, Przewodniczący poinformował także, że projekt uchwały został dostarczony do wszystkich radnych, czyli tym samym przewodniczących wszystkich komisji, uznając tym samym, że wszystkie komisje mogły wypowiedzieć się w kwestii projektu. Z pisma wynika także, że wnioskodawcy wskazali osobę do reprezentowania wnioskodawców tj. radnego Norberta Rabę, a reprezentant wnioskodawców informował o tym i odpowiadał na pytania radnych.

Odpowiadając na zarzut naruszenia § 67 ust. 3 Statutu Powiatu Strzelińskiego, dotyczący braku opiniowania projektu uchwały pod względem formalno-prawnym, Przewodniczący poinformował, że odbywało się ono na zasadach określonych w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa, przyjętym uchwałą nr 100/25 Zarządu Powiatu w Strzelinie z dnia 25 lutego 2025 roku, gdzie w § 35 ust. 4 pkt. 3 Rozdział VIII „Zasady opracowywania aktów prawnych w Starostwie” wskazane jest aby przedłożenia projektów uchwał pod względem prawnym były dokonywane przez obsługę prawną Starostwa. Przewodniczący dodał także, że nie ma żadnej innej ścieżki opisanej przez Statut Powiatu i Regulamin Organizacyjny Starostwa Powiatowego w Strzelinie. Rada Powiatu Strzelińskiego może korzystać z obsługi administracyjno – prawnej Starostwa, podległej Staroście i Zarządowi. Przewodniczący uznał, że obsługa prawna powinna być wykonana, co do oficjalnych dokumentów wpływających do Biura Rady, a skoro Biuro jest częścią Wydziału Organizacyjno- Administracyjnego i w swoim zakresie, zgodnie z § 17 ust. 3 pkt. 47 Statutu Powiatu Strzelińskiego działa w całości na rzecz inicjatyw radnych, klubów i innych organów Rady Powiatu, to nie obowiązuje ta ścieżka. Poinformował także, że w trakcie trwania Sesji Rady, radca prawny formalnie zaopiniował pozytywnie projekt uchwały (jako zgodny pod względem formalno – prawnym), zgodnie z procedurą.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Powiatu Strzelińskiego uznać należy, że w trakcie procedowania uchwały doszło do naruszenia Statutu Powiatu Strzelińskiego, gdyż projekt uchwały przyjęty był bez zachowania sugerowanych terminów statutowych („projekty powinny być przekazywane w terminie 14 dni przed planowana sesją” - §67 ust. 3 Statutu Powiatu)

Organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym Rada Powiatu upoważniona jest do uregulowania w Statucie Powiatu organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy Rady, w tym dłuższego niż minimalny termin ustawowy na wniesienie projektu uchwały. Zauważyć należy także, że Rada Powiatu, wybiera Przewodniczącego Rady, którego zadaniem jest „wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady” (art. 14 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym), w tym stosowanie postanowień Statutu Powiatu, a sama Rada upoważniona jest także do zmiany Statutu Powiatu, jednakże do czasu zmiany uchwała obowiązuje.

W okolicznościach przedmiotowej sprawy, należy jednakże uznać, z uwagi na fakt, że uchwała nr XIII/78/25 Rady Powiatu Strzelińskiego z dnia 4 marca 2025 r. w sprawie określenia kierunków działania zmierzających do uruchomienia na terenie Powiatu Strzelińskiego zakładu opieki zdrowotnej w formie szpitala została przyjęta przez Radę Powiatu Strzelińskiego jednogłośnie oraz regulacje Statutu uchwalone są w formie „powinny”, naruszenia proceduralne nie mogą zostać uznane za istotne, przy czym tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Powiatu. Zauważyć należy, że w głosowaniu za przyjęciem uchwały wypowiedziało się 17 członków Rady Powiatu, w tym członkowie Zarządu. W ocenie organu nadzoru uchybienie proceduralne nie doprowadziło do naruszenia praw radnych w zakresie przygotowywania się do sesji i zaznajomienia z projektem uchwały czy odnośnie samego udziału w obradach i nie miało wpływu na treść uchwały. Radni mieli możliwość zapoznać się z projektem uchwały, a sama uchwała została podjęta jednogłośnie przez radnych.

Odnosząc się do uchwały nr XIV/84/25 z dnia 8 kwietnia 2025 r. w sprawie odwołania Przewodniczącego Komisji Budżetu, Rozwoju Gospodarczego i Promocji Rady Powiatu Strzelińskiego, Wojewoda informuje, że regulacje § 15 ust. 9 Statutu Powiatu wskazujące, że wyboru Przewodniczącego dokonuje Rada, oraz kolejnego ust. 10 odnoszącego się do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o samorządzie powiatowym, dotyczących wyboru i odwołania Przewodniczącego Rady, a także uregulowanego w § 15 ust. 11 Statutu obowiązku zatwierdzenia wyboru i odwołania przez Radę są wewnętrznymi sprzecznymi

i w związku z tym brak jest podstaw do uznania braku kompetencji Rady do podjęcia uchwały o odwołaniu Przewodniczącego Komisji.

Równocześnie, wskazywany w piśmie, brak projektu uchwały, w okolicznościach przedmiotowej sprawy, dotyczącej odwołania Przewodniczącego Komisji nie będzie stanowił podstawy do stwierdzenia istotnego naruszenia prawa, gdyż treść wniosku była znana radnym od poprzedniej sesji Rady i nie wiązała się ze skomplikowaną redakcją pisemną.

Mając powyższe na uwadze, Wojewoda informuje, że w ramach swoich kompetencji, działa w interesie publicznym stojąc na straży porządku prawnego, a tym samym w żadnym wypadku nie może działać w interesie podmiotów indywidualnych, czy też w rozwiązywaniu wewnętrznych konfliktów między organami jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy prawa nie przyznają organowi nadzoru możliwości ingerowania w stosunki wewnętrzne (w tym organizacyjno – techniczne i polityczne) w ramach Rady Powiatu, które winny być rozwiązywane wyłącznie własnym asumptem.

Z poważaniem

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

Joanna Trojan-Klęsk

DYREKTOR WYDZIAŁU
Prawnego i Nadzoru

/dokument podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym/