



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Tadeusz Chrzan
POWIAT JAROSŁAWSKI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Marian Niemirski
POWIAT PRZYSUSKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Mariusz Bieniek
POWIAT PŁOCKI

Miroslaw Czaplą
POWIAT MALBORSKI

Jaroslav Dudkowiak
POWIAT GŁOGOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Józef Matysiak
POWIAT RAWSKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Wojciech Pałka
POWIAT KRAKOWSKI

Paweł Piasny
POWIAT OLKUSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

Tomasz Tamborski
POWIAT KOŁOBRZESKI

Małgorzata Tudaj
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Miroslaw Walicki
POWIAT GARWOLIŃSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Józef Swaczyna
POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

CZŁONKOWIE

Zdzisław Brezdeń
POWIAT OŁAWSKI

Andrzej Ciolek
POWIAT GOŁDAPSKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

Jan Zalewski
POWIAT SIEMIATYCKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A. 0714/35/19

Warszawa, 29 marca 2019 roku

Szanowny Pan

Bogdan Soboń

Wicestarosta Powiatu Koneckiego

Szanowny Panie Starosto,

w odpowiedzi na pismo z 20 marca 2019 r. (wpłynęło 25 marca br.)
OI.0023.4.2019 w sprawie zajęcia stanowiska dotyczącego Obwieszczenia
Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie ogłoszenia
o rozwiązaniu z mocy prawa Rady Powiatu w Końskich (opublikowanego
w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego pod pozycją 1359)
w załączeniu przedstawiam opinię prawną w tej sprawie.

Z poważaniem,

Prezes Zarządu

Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka

Nowy Sącz, 20 marca 2019 r.

Przedmiot opinii: Skutki wyboru członków zarządu powiatu w liczbie mniejszej niż przewidziana w statucie powiatu w kontekście regulacji z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym t.j. Dz.U. z 2019 poz. 511 (dalej u.s.p.).

Stan faktyczny ustalono w oparciu o:

- 1) Pismo skierowane do Związku Powiatów Polskich z 20 marca 2019 r. OI.0023.4.2019 w sprawie zajęcia stanowiska dotyczącego Obwieszczenia Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 20 marca 2019 r. w sprawie ogłoszenia o rozwiązaniu z mocy prawa Rady Powiatu w Końskich z załączoną opinią prof. Dr hab. Marka Chmaja z Kancelarii Chmaj i Wspólnicy Sp.k.;
- 2) Obwieszczenie Wojewody Świętokrzyskiego z 20 marca 2019 r. w sprawie ogłoszenia o rozwiązaniu z mocy prawa Rady Powiatu w Końskich;
- 3) Protokół nr 1/2018 pierwszej sesji Rady Powiatu w Końskich z dnia 23 listopada 2018 roku (wydruk ze strony BIP Powiatu Koneckiego);
- 4) Nagranie z sesji Rady Powiatu w Końskich odbytej w dniu 20 marca 2019 r. (nagranie udostępnione przez Powiat Konecki w trybie, o którym mowa w art. 15 ust. 1a ustawy o samorządzie powiatowym);
- 5) Uchwałę Nr XI/65/2007 r. Rady Powiatu w Końskich z dnia 28 listopada 2007 r. z późn. zm. w sprawie uchwalenia Statutu Powiatu Koneckiego;
- 6) Uchwałę Nr V/10/2019 Rady Powiatu w Końskich z dnia 26 lutego 2019 r. w sprawie zmiany Statutu Powiatu Koneckiego;
- 7) Dziennika Urzędowego Województwa Świętokrzyskiego;

Opis stanu faktycznego: Na pierwszej sesji Rady Powiatu w Końskich z dnia 23 listopada 2018 r. w porządku obrad znalazły się m.in. wybór Starosty Koneckiego, wybór Wicestarosty Koneckiego, wybór Członków Zarządu. Ostatecznie dokonano wyboru Starosty, Wicestarosty i jednego członka Zarządu (w trzech odrębnych głosowaniach). W trakcie zgłaszania kandydatów na członków zarządu nowo wybrany Starosta wskazał, że zgodnie ze Statutem jest czworo członków Zarządu, jednak podjął decyzję, iż na sesji wybrany zostanie jeden etatowy Członek Zarządu, a na kolejnych sesjach Rada uzupełni skład Zarządu. Jeden z radnych zwrócił uwagę, że w przegłosowanym porządku obrad wskazano "wybór Członków Zarządu". Przewodnicząca Rady Powiatu zaproponowała zmianę porządku obrad, w związku z tym, iż Starosta zgłosił kandydaturę jednego Członka Zarządu oraz poddała ją pod głosowanie. W obecności 21 Radnych, Rada Powiatu większością głosów przy 12 głosach "za" i 9 głosach "przeciw" zaakceptowała zmianę porządku obrad dotyczącą wyboru jednego Członka Zarządu. 26 lutego 2019 r. Rada Powiatu w Końskich podjęła uchwałę w sprawie zmiany Statutu Powiatu Koneckiego, którą ograniczono liczbę członków zarządu do trzech osób. Uchwałą została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa

Świętokrzyskiego 1 marca 2019 r. poz. 1095. 20 marca 2019 r. Wojewoda Świętokrzyski opublikował obwieszczenie ogłaszające o rozwiązaniu z mocy prawa z dniem 26 stycznia 2019 r. Rady Powiatu w Końskich na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zgodnie z przywołanym przepisem informację o rozwiązaniu rady powiatu z przyczyny określonej w ust. 1 (tj. jeżeli rada powiatu nie dokona wyboru zarządu w terminie określonym w art. 27 ust. 1, ulega rozwiązaniu z mocy prawa) wojewoda niezwłocznie podaje do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu oraz ogłasza w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Z analizy danych zawartych w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego według stanu na dzień 28 marca 2019 r. Wojewoda Świętokrzyski nie wydał rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do jakiegokolwiek aktu organu Powiatu Koneckiego podjętego poczynawszy od 23 listopada 2018 r. do 20 marca 2019 r. tj. kiedy odbyła się Sesja Rady Powiatu, której głównym punktem obrad była sytuacja w jakiej znalazł się Powiat. Część radnych podważała możliwość dalszego działania organów powiatu w związku ze spodziewanym opublikowaniem w/w obwieszczenia organu nadzoru. Z przebiegu sesji w sposób oczywisty wynikało, że większość radnych nie zgadzała się ze stwierdzeniem, że mogło dojść do rozwiązania organów powiatu z mocy prawa.

Stan prawny:

Zgodnie z art. 27 u.s.p.

1. Rada powiatu wybiera zarząd w liczbie od 3 do 5 osób, w tym starostę i wicestarostę, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy, z uwzględnieniem ust. 2 i 3. Liczbę członków zarządu określa w statucie rada powiatu.
2. Rada powiatu wybiera starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym.
3. Rada powiatu wybiera wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu na wniosek starosty zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Zgodnie z art. 28 u.s.p. Zarząd powiatu działa do dnia wyboru nowego zarządu, z zastrzeżeniem art. 29 ust. 5.

Zgodnie z art. 29 ust. 1-3a u.s.p.

1. Jeżeli rada powiatu nie dokona wyboru zarządu w terminie określonym w art. 27 ust. 1, ulega rozwiązaniu z mocy prawa.
2. Informację o rozwiązaniu rady powiatu z przyczyny określonej w ust. 1 wojewoda niezwłocznie podaje do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na obszarze powiatu oraz ogłasza w formie obwieszczenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym.
3. Po rozwiązaniu rady powiatu z przyczyny określonej w ust. 1 przeprowadza się wybory przedterminowe.

- a. Do czasu wyboru zarządu przez nową radę, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów powiatu.

Analiza prawna

Zaistniałą w Powiecie Koneckim sytuację należy rozpatrywać dwuwątkowo. Po pierwsze w odniesieniu do możliwości zastosowania art. 29 u.s.p. w opisanym wyżej stanie faktycznym oraz w kontekście możliwości skorzystania przez radę powiatu, której dotyczy obwieszczenie wojewody, ze środków ochrony prawnej.

Rozwiązanie rady powiatu w kontekście zasady proporcjonalności

Rozwiązanie rady powiatu przed upływem kadencji oraz zastosowanie procedury, o której mowa w art. 29 u.s.p., ponieważ niweczy wynik przeprowadzonych wcześniej wyborów powszechnych oraz prowadzi w konsekwencji do wygaśnięcia mandatów wszystkich radnych wybranych w tych wyborach, winno być rozpatrywane z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2007 r. Sygn. akt K 8/07 wskazano, że „nakaz zachowania proporcjonalności normowania powoduje, że przyczyna decydująca o wygaśnięciu mandatu musi być na tyle poważna, aby zniweczenie wyników wyborów (akt demokracji bezpośredniej) było usprawiedliwione w świetle tego właśnie standardu konstytucyjnego.” Dalej w przywołanym orzeczeniu wskazano, że „zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zarzut braku proporcjonalności wymaga przeprowadzenia testu, polegającego na udzieleniu odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność sensu stricto). Wskazane postulaty przydatności, niezbędności i proporcjonalności sensu stricto składają się na treść wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji „konieczności”. W dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym zasady proporcjonalności Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie wskazywał, że jeżeli dany cel jest możliwy do osiągnięcia przy zastosowaniu innego środka, nakładającego mniejsze ograniczenia na prawa i wolności, to zastosowanie przez ustawodawcę środka bardziej uciążliwego wykracza poza to, co jest konieczne, a zatem narusza Konstytucję (zob. w szczególności wyrok z 12 stycznia 2000 r., sygn. P. 11/98, OTK ZU nr 1/2000, poz. 3 i wyrok z 10 kwietnia 2002 r., sygn. K 26/00, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 18).”

W tym kontekście należy wskazać, że z literalnego brzmienia art. 29 wynika, iż rozwiązanie rady powiatu z mocy prawa jest skutkiem niedokonania wyboru zarządu w terminie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów. Istotne jest przy tym źródło tej regulacji. Jak wskazuje Cz. Martysz „rozwiązanie to,

wzorowane na obowiązującym w latach 1995-2002 w u.s.g., wprowadzono na skutek dość powszechnego zjawiska występującego wówczas w samorządzie gminnym, polegającego na podejmowaniu działań proceduralnych, uniemożliwiających skuteczne dokonanie wyboru zarządu gminy. Przejawiało się ono najczęściej nieobecnością podczas głosowania określonych grup radnych, reprezentujących najczęściej konkretne ugrupowania polityczne, by nie dopuścić do wybrania nieodpowiadającego im kandydata. Prowadziło to w konsekwencji do kolejnego przesuwania terminu sesji "wyborczej", wskutek tego, że rada nie była zdolna do podjęcia uchwały z powodu braku kworum. Tym samym funkcjonować musiał "stary" zarząd, który niejednokrotnie nie podejmował niezbędnych rozstrzygnięć, mających istotne znaczenie dla sprawnego funkcjonowania gminy, zakładając, że nie warto podejmować jakiegokolwiek ryzyka w sprawowaniu władzy wykonawczej, nie mając pewności, że w dotychczasowym składzie organ ten będzie pracował w następnej kadencji. Te negatywne zjawiska występowały w praktyce dość często, zatem w 1995 r. ustawodawca ograniczył termin wyboru zarządu w gminach do 6 miesięcy, a później do 3 miesięcy¹. Wydaje się zatem, że celem ustawodawcy było ograniczenie przypadków, w których rada w ogóle nie podejmuje działań w celu wyboru organu wykonawczego. W opisanym na wstępie stanie faktycznym taki przypadek nie miał jednak miejsca. Z zapisu obrad I Sesji Rady Powiatu wynika, że wybory nowego Zarządu przebiegały normalnie tzn. dokonywano wyboru kolejnych członków Zarządu. Z zapisu protokołu Sesji można również wnioskować, że zakończyła się ona z przeświadczeniem członków organu stanowiącego, że zgodnie z dyspozycją art. 27 u.s.p. dokonano wyboru nowego zarządu. Organ stanowiący nie zaniechał zatem dokonania wyboru organu wykonawczego ani nie dopuścił się działań, których celem miało być w założeniu dążenie do niewybrania organu wykonawczego.

Należy mieć przy tym na względzie, że ustawa o samorządzie powiatowym w art. 28 stanowi, że zarząd powiatu działa do dnia wyboru nowego zarządu, jednak w samej ustawie brak przepisu, który jednoznacznie przesądzałby moment, w którym dochodzi do wyboru nowego zarządu oraz przejęcia przez niego funkcji organu wykonawczego powiatu. Nie wydaje się zasadne aby moment ten utożsamiać z datą wyboru ostatniego członka zarządu, jeżeli statut przewiduje liczbę członków zarządu wyższą niż minimalna wynikająca z ustawy o samorządzie powiatowym. Taki tok rozumowania potwierdza brzmienie art. 27 ust. 3, z którego wynika, że to starosta wskazuje kandydatów na pozostałych członków zarządu. Oczywiście w przepisie tym chodzi o nowo wybranego starostę. Zatem już w tym momencie przewodniczący ustępującego zarządu nie pełni funkcji starosty, co z kolei oznacza, że niemożliwe jest zastosowanie art. 28 u.s.p. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 lutego 2018 r. sygn. II GSK 1367/16 CBOSA, który dotyczył stwierdzenia nieważności uchwały zarządu powiatu w sprawie zmian w budżecie w związku z tym, iż zarząd nie został wybrany w składzie wynikającym ze statutu powiatu, Sąd użył sformułowania „zarząd nieprawidłowo wybrany”, co nie jest tożsame z brakiem aktu wyboru.

¹ Martysz Czesław. Art. 29. W: Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz pod red. B. Dolnickiego, wyd. II. ABC, 2007.

Gdyby przyjąć możliwość szerokiego stosowania art. 29 u.s.p., to do rozwiązania rady powiatu mogłoby dojść w wyniku stwierdzenia nieważności wyboru chociaż jednego członka zarządu. W takim przypadku również należałoby przyjąć, że dana osoba od początku nie była członkiem zarządu, zatem zarząd nie został wybrany. Z pewnością nie taki był cel wprowadzenia przez ustawodawcę regulacji z art. 29 u.s.p.

W kontekście zasady proporcjonalności można zwrócić również uwagę na niekonsekwencję w działaniu organu nadzoru, który dotychczas nie wydał żadnego rozstrzygnięcia nadzorczego w odniesieniu do jakichkolwiek uchwał rady powiatu, w tym uchwały budżetowej, w stosunku do której inicjatywę uchwałodawczą posiada wyłącznie zarząd powiatu. Należy przy tym zaznaczyć, że w rozpatrywanym stanie faktycznym, prawidłowe skorzystanie przez wojewodę z uprawnień nadzorczych czyniłoby brak konieczności z sięgnięcia do regulacji z art. 29 u.s.p. (vide punkt drugi testu proporcjonalności). Co istotne, zgodnie z art. 23 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych to wojewoda odpowiada za wydawanie wojewódzkiego dziennika urzędowego. Z analizy ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego wynika, że były tam publikowane uchwały rady powiatu wydane począwszy od 26 stycznia 2019 r. tj. od dnia, w którym zgodnie z dyspozycją z art. 29 u.s.p. i w oparciu o treść Ogłoszenia Wojewody Świętokrzyskiego z 20 marca 2019 r. organ ten przestał istnieć. Gdyby przyjąć, że istotnie były podstawy prawne do publikacji obwieszczenia, o którym mowa w art. 29 ust. 2 u.s.p. to blisko 2-miesięczna zwłoka organu w tym zakresie również była nieuzasadniona. Sprawowanie nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego nie jest prawem a obowiązkiem organu nadzoru. Brak podjęcia działań nadzorczych w odpowiednim czasie skutkujący koniecznością zastosowania art. 29 u.s.p. można rozpatrywać w kontekście naruszenia art. 231 § 1 Kodeksu karnego (funkcjonariusz publiczny, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3).

Konkluzja: W świetle zasady proporcjonalności zastosowanie art. 29 u.s.p. dotyczy przypadków, w których rada powiatu nie dokonała wyboru zarządu a nie obejmuje przypadków, w których wybór taki został dokonany ale wybrano zarząd w składzie niezgodnym ze statutem powiatu.

Prawo do sądu jednostki samorządu terytorialnego w przypadku wydania obwieszczenia, o którym mowa w art. 29 ust. 2 u.s.p.

Niewątpliwie rozwiązanie rady powiatu przed upływem kadencji jest zdarzeniem ingerującym w samodzielność jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku, o którym mowa w art. 29 u.s.p. skutek ten następuje co prawda z mocy prawa ale poprzez wydanie obwieszczenia o rozwiązaniu organów powiatu. Zatem to wojewoda (organ nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego) jest tym organem, który stwierdza czy zostały spełnione okoliczności warunkujące rozwiązanie organów powiatu. Do czasu wyboru zarządu przez nową radę Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów powiatu. Z uwagi na charakter

obwieszczenia oraz aktu wyznaczającego osobę pełniącą rolę organów powiatu, w ocenie sporządzającego opinie wskazane akty podlegają kontroli sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 3 §2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi t.j. Dz.U.2018 poz. 1302 z późn. zm. (dalej p.p.s.a.) kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. W literaturze przedmiotu zakres terminu „akt nadzoru”, użytego w przepisie, nie jest ujmowany w sposób jednolity. Przeważająca część doktryny zdaje się jednak opowiadać za szerokim pojmowaniem pojęcia aktów nadzoru. „Jak uważa M. Stahl, termin „akt nadzoru” ma szerszy zakres i obejmuje m.in. czynności faktyczne, które także mogą mieć charakter władczy, i tym samym nie powinny być, co do zasady, wyłączane z zakresu pojęcia aktu nadzoru (zob. Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty..., s. 95). Stanowisko to odpowiada pogładowi J. Świątkiewicza, który trafnie wskazuje, że akty nadzoru mogą mieć różną postać prawną (J. Świątkiewicz, Naczeln..., 2001, s. 96). Także E. Ochendowski jest zdania, że termin „akt nadzoru” obejmuje rozstrzygnięcia organu nadzorczego oraz inne akty nadzoru (E. Ochendowski [w:] M. Jaśkowska, M. Masternak, E. Ochendowski, Postępowanie..., 2004, s. 64; zob. także T. Woś, „Nowa” regulacja postępowania sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu samorządu terytorialnego, cz. 1, Sam. Teryt. 2007/1–2, s. 30)”².

Z ostrożności należy wskazać, że nawet gdyby przyjąć, że któryś z aktów (obwieszczenie wojewody/wyznaczenie osoby pełniącej funkcję organów powiatu) nie jest aktem nadzoru, to kontroli sądowoadministracyjnej na mocy art. 3 §2 pkt 4 p.p.s.a. podlegają inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że inny akt lub czynność, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., by mogły stanowić przedmiot kontroli sądu administracyjnego, powinny ustalać, stwierdzać, potwierdzać (lub nie) obowiązki określone przepisami prawa administracyjnego. W postanowieniu NSA z 28 listopada 2012 r. sygn. II GSK 1660/12 CBOSA wskazano, że „kategoria przewidziana w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. obejmuje co do zasady akty lub czynności, które są podejmowane w sprawie indywidualnej oraz skierowane do oznaczonego podmiotu. Chodzi tu o takie działania administracji w sferze publicznoprawnej, które wywołują konkretne skutki wynikające bezpośrednio z treści tych aktów lub czynności w obrębie praw i obowiązków podmiotów niepowiązanych organizacyjnie z organem wydającym akt lub podejmującym daną czynność”. Niewątpliwie akty organów zewnętrznych, które skutkują wyznaczeniem osoby pełniącej funkcję organów jednostki samorządu terytorialnego odpowiada tym wymogom.

Zgodnie z art. 165 ust. 2 Konstytucji Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. Zatem ani ustawodawca ani organy nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego nie mogą

² Kabat Andrzej. Art. 3. W: Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VII. Wolters Kluwer Polska, 2018; Autor komentarza, również opowiedział się za szerokim ujęciem pojęcia aktu nadzoru;

tak ukształtować prawa ani praktyki jego stosowania, które wyłączyłyby realną możliwość jednostki samorządu terytorialnego do skorzystania z tej ochrony. W wyroku WSA w Warszawie z 2 października 2007 r. sygn. II SA/Wa 1250/07 CBOSA wskazano, że „prawo do sądu gwarantowane Konstytucją nie może w ogóle stanowić materii, przedmiotu rozstrzygnięcia przez organy nadzorcze. Tym samym, prawo gwarantowane Konstytucją (prawo do sądu) nie może być "odebrane", wyeliminowane mocą jakiegokolwiek aktu prawnego, tym bardziej mocą rozstrzygnięcia nadzorczego władzy wykonawczej. Prezentowany wyżej pogląd koresponduje z wykładnią art. 79 ust. 2a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.). Ustawodawca w sposób szczególny w ustawie unormował kwestie związane z prawem zaskarżalności uchwał do sądu. Art. 79 ust. 2a ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, że organ nadzoru nie może wstrzymać wykonania uchwały o zaskarżeniu rozstrzygnięcia nadzorczego do sądu. Analogicznie stanowi art. 80 ust. 2 tej ustawy. Te szczególne uregulowania jednoznacznie świadczą, że wolą ustawodawcy było stworzenie dodatkowych *lex specialis* gwarancji, że prawo do zaskarżenia, prawo do sądu w relacji władzy wykonawczej do samorządowej nie będzie mogło zostać ograniczone, zamknięte, czy też wstrzymane”. Istotny jest przy tym stan faktyczny, w którym zapadł przedmiotowy wyrok. Rozstrzygnięciem nadzorczym z maja 2007 r. Wojewoda Mazowiecki, działając na podstawie art. 76 w zw. z art. 79 ustawy o samorządzie powiatowym, stwierdził nieważność uchwały Rady Powiatu G. z maja 2007 r. w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego. Przy czym 5 marca 2007 r. wydano obwieszczenie Wojewody Mazowieckiego informujące o rozwiązaniu Rady Powiatu G. z dniem 21 lutego 2007 r., z mocy prawa, na skutek niedokonania wyboru zarządu w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Przewodniczącego Komisji Wyborczej. W uzasadnieniu złożonej w tamtej sprawie skargi do sądu podniesiono m.in., że wbrew twierdzeniom wojewody, rada powiatu nie utraciła legitymacji procesowej do wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze pomimo wydania przez wojewodę obwieszczenia o rozwiązaniu rady powiatu, zaś stosowana przez wojewodę interpretacja narusza prawo i pozbawia samorząd prawa do sądu. Sąd uznał skargę za zasadną wskazując, że „z mocy szczególnego postanowienia - art. 165 ust. 2 Konstytucji RP podmiotami prawa do sądu są jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony ich samodzielności. Tak sformułowane konstytucyjne gwarancje zawierają również chroniony dostęp samorządu do drogi sądowej, realizowany samodzielnie, a nie przez przyzwolenie organów spoza jego struktur.”

Pobocznie należy również zwrócić uwagę, że w związku z tym, iż wskazania osoba do wykonywania funkcji organów powiatu oddziałuje na sferę praw i obowiązków powiatu o charakterze cywilnoprawnym, można brać również pod uwagę wykorzystanie procedury cywilnoprawnej do ustalenia, kto pełni funkcję organów powiatu.

Konkluzja: Rada Powiatu była uprawniona do podjęcia po 25 czenia 2019 r. działań mających na celu skorzystanie z prawa do sądu wobec czynności nadzorczych organów wskazanych w art. 29 ust. 2 i 3a u.s.p.