

UCHWAŁA Nr XVIII/99/2025
RADY POWIATU W MYŚLIBORZU
z dnia 13 sierpnia 2025 roku

w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego

Na podstawie art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. Urz. z 2024 r. poz. 107 ze zm.) Rada Powiatu w Myśliborzu uchwala, co się następuje:

§ 1. Rada Powiatu w Myśliborzu, z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do uchwały, wyraża wolę wniesienia przez Powiat Myśliborski do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 15 lipca 2025 r., znak: P-1.4131.242.2025.KN, stwierdzające nieważność uchwały Rady Powiatu w Myśliborzu Nr XV/95/2025 z dnia 25 czerwca 2025 roku w sprawie rozpatrzenia skargi na Zarząd Powiatu w Myśliborzu.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Staroście Powiatu w Myśliborzu.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Powiatu

Nikodem Mazur

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 85 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym, podstawą do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody jest wyłącznie uchwała organu, którego dotyczy to rozstrzygnięcie. Uchwała ta stanowi niezbędną podstawę formalną do wszczęcia postępowania sądowoadministracyjnego i wyrażenia woli powiatu w przedmiocie zaskarżenia aktu nadzoru.

Rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewoda Zachodniopomorski stwierdził nieważność uchwały z dnia 25 czerwca 2025 r. nr XV/95/2025 Rady Powiatu w Myśliborzu w sprawie rozpatrzenia skargi na Zarząd Powiatu w Myśliborzu. W ocenie Wojewody uchwała istotnie narusza prawo z uwagi na wadliwą procedurę jej podjęcia, bowiem w głosowaniu wzięli udział radni: Robert Dudek (Starosta), Wioletta Drzewińska (Wicestarosta), oraz członkowie Zarządu Powiatu w Myśliborzu radni: Dariusz Gaczyński, Andrzej Rudnicki, Anna Wolańska. Zdaniem Wojewody radni podlegali wyłączeniu od głosowania na podstawie art. 21 ust. 7 u.s.p. Należy zaznaczyć, że zakwestionowana przez organ nadzoru uchwała dotyczyła załatwienia skargi na Zarząd Powiatu w Myśliborzu w zakresie powołania przez Zarząd Pani Joanny Kozyry (nauczyciela szkoły) na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora Zespołu Szkół Nr 1 im. Juliusza Słowackiego w Dębnie.

W ocenie Rady Powiatu takie podejście jest jednak sprzeczne z wykładnią art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym, która wymaga indywidualnej oceny istnienia interesu prawnego radnego w każdej konkretnej sprawie. Przepis ten stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego, przy czym interes prawny musi być osobisty, konkretny i aktualny, bezpośrednio wiążący się z indywidualną i prawnie chronioną sytuacją radnego.

W przedmiotowej sprawie skarga którą rozpoznawała Rada Powiatu dotyczyła działalności Zarządu Powiatu jako organu kolegialnego w zakresie dochowania przez Zarząd procedur kadrowych w jednostce oświatowej, konkretnie powołania Pani Joanny Kozyry na stanowisko pełniącego obowiązki dyrektora Zespołu Szkół Nr 1 im. Juliusza Słowackiego w Dębnie. Rozstrzygnięcie Rady Powiatu w tej sprawie nie odnosiło się do indywidualnych uprawnień ani obowiązków członków zarządu, lecz do oceny prawidłowości funkcjonowania organu wykonawczego w sferze zadań publicznych. Członkowie zarządu, głosując jako radni, nie realizowali własnych interesów prawnych, ale wykonywali mandat w interesie wspólnoty powiatowej, co pozostaje w zgodzie z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Fundamentalne znaczenie dla prawidłowej oceny ma rozróżnienie między sferą publiczno-prawną a prywatną interesu prawnego radnego. Interes prawny radnego może wynikać z przepisów prawa ustrojowego, jednak w przypadku spraw ustrojowo-organizacyjnych powiatu, w tym oceny działalności organów wykonawczych, nie można automatycznie założyć istnienia osobistego interesu prawnego członków zarządu. Sprawy ustrojowo-organizacyjne powiatu nie są objęte dyspozycją art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie

powiatowym, gdyż nie dotyczą one osobistego, własnego, indywidualnego interesu prawnego radnego.

Wojewoda w rozstrzygnięciu nadzorczym nie wykazał, w jaki sposób rozpatrzenie przedmiotowej skargi przez Radę Powiatu mogło wpłynąć na indywidualną sytuację prawną poszczególnych członków zarządu. Skarga nie dotyczyła kwestii majątkowych członków zarządu, ich uprawnień służbowych, wynagrodzenia czy innych indywidualnych korzyści. Przedmiotem oceny była wyłącznie prawidłowość procedur kadrowych w jednostce oświatowej, co stanowi element wykonywania zadań publicznych przez zarząd jako organ kolegialny.

Przyjęcie przez organ nadzoru stanowiska o automatycznym wyłączeniu wszystkich członków zarządu od głosowania w sprawach skarg na działanie zarządu powiatu w przekonaniu Rady Powiatu prowadzi do wypaczenia mechanizmów demokratycznego funkcjonowania samorządu terytorialnego. W najmniejszej radzie powiatu, liczącej 15 członków, wyłączenie 5 radnych oznaczałoby, że niewielka grupa radnych może faktycznie decydować o wyniku głosowania, co nie odzwierciedla rzeczywistej woli całego składu rady. Zarząd powiatu może liczyć maksymalnie 5 członków, którzy najczęściej wszyscy są jednocześnie radnymi, co przy takiej interpretacji przepisu mogłoby uniemożliwić radzie powiatu skuteczne wykonywanie funkcji kontrolnej wobec organu wykonawczego. Warto powołać się per analogiam na utrwalone stanowisko sądów administracyjnych dotyczące głosowania nad absolutorium. Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne stale stoją na stanowisku, że członkowie zarządu mogą brać udział w głosowaniu nad własnym absolutorium, ponieważ głosowanie to dotyczy kontroli działalności zarządu jako organu, a nie indywidualnych uprawnień jego członków. Brak jest tutaj osobistego interesu prawnego. Stosowanie tej logiki do spornej uchwały wskazuje, że także w przypadku rozpatrywania skargi na zarząd (w sensie organu, a nie osoby fizycznej) nie występuje przesłanka wyłączenia z głosowania według art. 21 ust. 7 u.s.p.

Warto dodatkowo podkreślić, że samo potencjalne naruszenie zasady obiektywnego rozpatrzenia skargi nie stanowi przesłanki do obligatoryjnego wyłączenia radnych z udziału w głosowaniu na podstawie art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym. Przepis ten przewiduje wyłączenie radnego tylko w sytuacji, gdy głosowanie dotyczy jego osobistego, konkretnego i aktualnego interesu prawnego. Wykładnia pojęcia „interesu prawnego” oznacza, że wyłączenie nie może następować z powodu teoretycznego zagrożenia braku obiektywizmu czy z uwagi na samo uczestnictwo radnego w organie, którego dotyczy skarga. Wykładnia art. 21 ust. 7 u.s.p. konsekwentnie oddziela kwestie związane z obiektywizmem funkcjonowania organów od obligatoryjnych podstaw wyłączenia radnego.

W kontekście drugiego zarzutu skargi, to analiza protokołu głosowania wskazuje, że zakwestionowana uchwała została podjęta stosunkiem głosów 11 za, 4 przeciw, 1 wstrzymał się przy obecności 16 radnych. Nawet założenie hipotetycznego wyłączenia członków zarządu nie zmieniłoby wyniku głosowania, gdyż uchwała zostałaby podjęta stosunkiem głosów 6 za, 4 przeciw, 1 wstrzymał się. Tym samym udział członków zarządu w głosowaniu nie miał

wpływu na podjęcie uchwały, co stanowi nieistotne naruszenie prawa, które nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności uchwały.

W przedstawionej sytuacji kluczowe znaczenie ma rozróżnienie pomiędzy istotnym a nieistotnym naruszeniem prawa na gruncie art. 79 u.s.p. Zgodnie z ust. 4 tego przepisu, w przypadku gdy podczas podejmowania uchwały doszło jedynie do nieistotnego naruszenia prawa, organ nadzoru nie stwierdza jej nieważności, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa. Nieistotne naruszenie prawa to takie uchybienie proceduralne lub formalne, które, choć oznacza naruszenie przepisów, nie miało realnego wpływu na treść, wynik lub skutki prawne aktu. Klasycznym przykładem jest sytuacja, gdy – mimo naruszenia procedury głosowania poprzez udział osób, które powinny być wyłączone – wynik głosowania w żadnym stopniu by się nie zmienił, a uchwała uzyskałaby taką samą treść także bez udziału tych osób.

W niniejszej sprawie analiza protokołu głosowania jednoznacznie potwierdza, że hipotetyczne wyłączenie członków zarządu nie wpłynęłoby na wynik – nie doszłoby do zmiany treści uchwały ani rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy. Takie okoliczności wskazują, że ewentualne naruszenie procedury miało charakter wyłącznie formalny i nie wywołało skutków istotnych dla biegu sprawy oraz jej prawidłowego rozstrzygnięcia. Przepis art. 79 ust. 4 u.s.p. wyraźnie stanowi, że w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru ogranicza się do wskazania naruszenia, nie stwierdzając nieważności uchwały. Stwierdzenie nieważności – zgodnie z ust. 1 tego artykułu – dotyczy wyłącznie sytuacji, gdy doszło do istotnej sprzeczności aktu z prawem, skutkującej powstaniem nieakceptowalnych następstw w demokratycznym państwie prawnym lub mającej wpływ na treść i skutki uchwały. Pogląd ten opiera się na założeniu, że nie każda wada proceduralna skutkuje nieważnością uchwały – decydujące jest, czy naruszenie miało realny wpływ na wynik głosowania lub treść aktu. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do nadmiernego formalizmu oraz podważania decyzji organów kolegialnych z przyczyn całkowicie nieistotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Stwierdzenie nieważności uchwały może nastąpić wyłącznie w razie istotnego naruszenia prawa. Jeżeli – jak w niniejszym przypadku – nawet gdyby uznać, że udział osób podlegających wyłączeniu nie miał wpływu na wynik głosowania i treść uchwały, naruszenie należy kwalifikować jako nieistotne. Organ nadzoru w tej sytuacji nie powinien stwierdzać nieważności uchwały, lecz – stosownie do art. 79 ust. 4 u.s.p. – jedynie wskazać, że miało miejsce naruszenie prawa, nie wywołujące skutków co do ważności uchwały. Taka wykładnia zapewnia ochronę demokratycznych mechanizmów funkcjonowania samorządu oraz sprzyja stabilności działania organów powiatu. Rozstrzygnięcie nadzorcze narusza zatem zasadę proporcjonalności ingerencji organu nadzoru w działalność samorządu terytorialnego. Nadzór nad działalnością powiatu sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, jednak ingerencja ta powinna być ograniczona do przypadków istotnych naruszeń prawa, które rzeczywiście wpływają na legalność działania organów samorządowych. Automatyczne stwierdzanie nieważności uchwał z powodu ewentualnych formalnych uchybień, które nie mają wpływu na treść rozstrzygnięcia ani na ochronę interesu prawnego, wykracza poza właściwe granice nadzoru administracyjnego.

W konsekwencji powyższego sporne rozstrzygnięcie nadzorcze w przekonaniu Rady Powiatu powinno zostać zaskarżone.