

OB 2
Łoalep Se
P. K. P.



Kancelaria
Pracuje w im
ZS + OBR + OR
17-02-2015

Wrocław, dnia 12 lutego 2015 r.

359

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.219.2015.ASZ

W P L Y N Ę Ł O	
STAROSTWO POWIATOWE W WAŁBRZYCHU	
KANCELARIA OGÓLNA	
17. 02. 2015	
liczba załączników	brak
Nr dziennika	1750

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. Nr 595 ze zm.) **stwierdzam nieważność:**

- § 23 ust. 1 pkt 1
- § 23 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „oraz wspieranie w samodzielny dochodzeniu roszczeń”

- § 17 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 18 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 19 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 20 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 21 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 22 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 24 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 25 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 26 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 27 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 28 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 29 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 30 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 31 we fragmencie: „w szczególności”,
- § 32 we fragmencie: „w szczególności”

załącznika do uchwały Nr IV/4/15 Rady Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu.



137061

ZS 1483/2/2015
2015-02-17

Uzasadnienie

Na sesji dnia 30 stycznia 2015 roku Rada Powiatu Wałbrzyskiego podjęła uchwałę Nr IV/4/2015 w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wałbrzychu.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru dnia 5 lutego 2015 roku.

W toku badania legalności aktu organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 23 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. nr 50 poz. 331 ze zm.)

- § 23 ust. 2 pkt 2 we fragmencie „*oraz wspieranie w samodzielnych dochodzeniu roszczeń*” z istotnym naruszeniem art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów

- § 17 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 18 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 19 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 20 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 21 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 22 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 24 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 25 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 26 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 27 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 28 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 29 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 30 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 31 we fragmencie: „*w szczególności*”, § 32 we fragmencie: „*w szczególności*”

załącznika do uchwały z istotnym naruszeniem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż „*Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu.*” Rada Powiatu Wałbrzyskiego na mocy tej delegacji ustawowej podjęła uchwałę Nr IV/4/15, którą nadała regulamin organizacyjny Starostwu Powiatowemu w Wałbrzychu.

I.

W § 23 ust. 1 pkt 1 załącznika do badanej uchwały Rada Powiatu do zadań Powiatowego Rzecznika Konsumentów zaliczyła „*zapewnienie bezpłatnego poradnictwa i informacji prawnej osobom zgłaszającym się bezpośrednio o poradę lub informację*”.

Zdaniem organu nadzoru wprowadzenie takiego zapisu stanowi nieuprawnione powtórzenie z modyfikacją ustawowego uregulowania. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadza katalog zadań należących do rzecznika konsumentów. Art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy stanowi, iż do zadań rzecznika należy *zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów*; Ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r. poz. 945), która weszła w życie 18.01.2015r. znowelizowane zostało brzmienie przywołanego przepisu przez usunięcie z ust. 1 sformułowania „*w szczególności*”. Mocą tej zmiany zadania Powiatowego Rzecznika Praw Konsumentów określone w przepisie nabrały charakteru katalogu zamkniętego.

Zapis wprowadzony w regulaminie organizacyjnym starostwa powiatowego stanowi modyfikację ustawowej regulacji. Nie można uznać za tożsame pojęcia osób zgłaszających się bezpośrednio o poradę lub informację prawną z ustawowym ograniczeniem udzielania tych porad do kwestii z zakresu ochrony konsumentów. Nie jest możliwe założenie z góry, że problem każdej poszukującej pomocy prawnej osoby dotyczyć będzie spraw z zakresu ochrony interesów konsumentów. Powyższy zapis regulaminu stanowi więc nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego. Za niedopuszczalne natomiast należy uznać zawarcie w akcie kierownictwa wewnętrznego uregulowań modyfikujących przepisy zawarte w akcie powszechnie obowiązującym jakim jest ustawa.

Powyższe uwagi odnoszą się również do § 23 ust. 2 pkt 2 załącznika do badanej uchwały. Pojawił się w nim zapis zaliczający do zadań powiatowego rzecznika praw konsumentów „*wytaczanie powództw na rzecz konsumentów, wstępowanie za ich zgodą do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów, oraz wspieranie w samodzielnych dochodzeniu roszczeń*”. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 42 ust. 2 wskazuje, iż *Rzecznik konsumentów może w szczególności wytaczać powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępować, za ich zgodą, do toczącego się*

postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów. Brak w ustawowym zapisie włączenia do zakresu zadań rzecznika konsumentów wspierania konsumentów w samodzielnym dochodzeniu roszczeń. Zadanie takie nie zostało również rzecznikowi powierzone przez inne przepisy tej czy odrębnych ustaw. Z tego względu należy stwierdzić, że we fragmencie „*oraz wspieranie w samodzielnym dochodzeniu roszczeń*” organ stanowiący powiatu w sposób nieuprawniony rozszerzył zakres ustawowego uregulowania.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje zapisów ustawowych w aktach prawa stanowiących przez organy jednostek samorządu terytorialnego, należy zakwalifikować jako istotne naruszenia prawa ze względu na ich wysoce dezinformujący charakter (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały mogłoby skutkować odmienną lub sprzeczną z intencjami ustawodawcy interpretacją. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

II. Określając zadania poszczególnych wydziałów Starostwa oraz samodzielnych stanowisk w paragrafach 17 –22, 24 – 32 załącznika do uchwały Rada Powiatu posłużyła się sformułowaniem: „w szczególności”. W § 29 i § 32 regulaminu wątpliwości budzą podkreślone fragmenty: § 29 „(...) *Do zadań Geodety Powiatowego należy w szczególności*”; § 32 „(...) *Do zadań Administratora Bezpieczeństwa Informacji należy w szczególności*”.

Użycie zwrotu „w szczególności” sprawia, że katalog zadań poszczególnych wydziałów i samodzielnych stanowisk Starostwa ma charakter otwarty. Oznacza to, że możliwe jest realizowanie przez poszczególne komórki organizacyjne zadań nieprzewidzianych w uchwale. Tak skonstruowany zapis pozwala by organ inny niż Rada, w drodze aktu innego niż uchwała, mógł doprecyzować nieprzewidziane przez uchwałę zadania wydziałów i samodzielnych stanowisk Starostwa. Tymczasem art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym przyznaje Radzie Powiatu wyłączne uprawnienie do określenia organizacji i zasad funkcjonowania Starostwa, w tym zadań poszczególnych komórek organizacyjnych. Oznacza to, że Rada we wskazanych fragmentach załącznika do uchwały bez wyraźnego upoważnienia ustawowego przekazała innemu organowi kompetencję do dookreślenia omówionego wyżej elementu regulaminu organizacyjnego Starostwa i tym samym w sposób istotny naruszyła art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Norma kompetencyjna przyznająca Radzie możliwość stanowienia regulaminu organizacyjnego ma dość szeroki zakres – nie jest jednak równoznaczna z dowolnością jego treści. Realizując swoją kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Z tego względu zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust.1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).*”

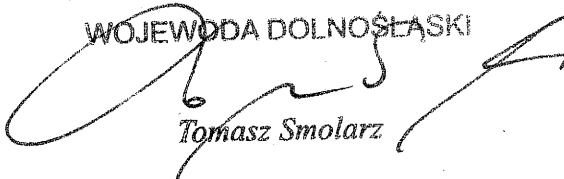
Należy również pamiętać, że organy władzy publicznej, do których zaliczane są organy jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 Konstytucji, działają na podstawie i w granicach prawa. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Konsekwencją tej zasady jest przyznanie obywatelowi prawa do domagania się wskazania podstawy prawnej na podstawie której organ podjął konkretne działanie. Jest to zgodne z wymogami wynikającymi z zasady demokratycznego państwa prawnego (W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Zakamycze 2002, wyd. V).

Każde działanie organu władzy publicznej – w tym organów jednostek samorządu terytorialnego – musi znajdować uzasadnienie w przepisie aktu prawnego wyższego rzędu. Wynika z tego, że akty prawa stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego powinny regulować tylko te kwestie, które wynikają z normy kompetencyjnej. Z kolei kwestie te powinny być regulowane wyłącznie przez organ, który jest wskazany w normie kompetencyjnej.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od jego doręczenia.

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Tomasz Smolarz