



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868),

stwierdzam nieważność

§ 1. pkt 5 lit. b-d, § 1 pkt 9 oraz § 2 uchwały nr 173/539/2017 Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego z dnia 29 września 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze.

Uzasadnienie

Zarządu Powiatu Jeleniogórskiego, powołując się na art. 32 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, podjął w dniu 29 września 2017 r. uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze – dalej jako: uchwała.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 5 października 2017 r.

W toku badania legalności uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie jej § 1 pkt 5 lit. b-d oraz § 2 z istotnym naruszeniem art. 32 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 35 ust. 1 i 2, a także w związku z art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz w związku z art. 5 ust. 3 i art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902 ze zm.).

Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie powiatowym do zadań zarządu powiatu należy uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego. Artykuł 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi zaś, że organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny. Ustawa o samorządzie powiatowym daje zatem zarządowi powiatu kompetencję do ustalenia – w drodze regulaminu organizacyjnego – organizacji i zasad funkcjonowania starostwa powiatowego.

Zakwestionowane fragmenty uchwały nie zawierają zaś ani takich norm, które określałyby organizację starostwa, ani takich, które stanowiłyby zasady jego funkcjonowania.

1. W § 1 pkt 5 lit. b uchwały określono, że § 11 ust. 7 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze otrzymuje brzmienie: „Liczbę etatów w wydziale, biurze i referacie ustala Zarząd Powiatu na wniosek Starosty, uwzględniając ustalony dla Starostwa poziom wydatków na wynagrodzenia w danym roku budżetowym oraz zakres zadań ustawowych”. Z kolei w § 1 pkt 5 lit. d uchwały określono, że § 11 ust. 9 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze otrzymuje brzmienie: „W skład wydziału wchodzi minimum 5 osób, a biur lub referatu min. 3 osoby”.

Oznacza to, że Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego, na mocy podjętych przepisów miałby decydować o liczbie zatrudnionych w starostwie osób, jednocześnie przyporządkowując konkretne etaty do konkretnych zadań powiatu (kompetencji organów powiatu), poprzez określenie liczby osób zajmujących się konkretnym zakresem spraw.

Takie rozwiązanie bezpośrednio narusza art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiący, że to starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa. To starosta, jako zwierzchnik służbowy posiada wyłączoną kompetencję do współkreowania z pracownikiem treści stosunku pracy. Nie może być przy tych działaniach ograniczany ustaleniami zarządu powiatu. Nie można także nie zauważyć, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym jednym z zadań starosty jest również organizaowanie pracy starostwa powiatowego, a nie ulega wątpliwości, że zadanie to wiąże się z kompetencjami w zakresie ustalania liczby potrzebnych etatów

pracowniczych dla prawidłowego wykonywania zadań przez starostwo powiatowe. Powyższe znajduje również potwierdzenie w art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, który stanowi, że czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników starostwa powiatowego wykonuje starosta.

O ile w kompetencji uchwałodawczej zarządu powiatu znajduje się zatem możliwości kształtowania struktury urzędu, jakim jest starostwo powiatowe, o tyle decyzje, co do stanu zatrudnienia w urzędzie, w tym także w zakresie przypisania pracowników do poszczególnych zadań, podejmować może wyłącznie starosta. Tym samym dokonywanie w regulaminie organizacyjnym starostwa powiatowego ustaleń, które nie mają charakteru ustrojowego (organizacyjnego), lecz charakter prawnopracowniczy stanowi naruszenie prawa. Zarząd powiatu nie może ograniczać starosty w sposobie wykonywania jego kompetencji jako organu wykonującego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, zatem podjęte w tym zakresie przez Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego regulacje istotnie naruszają prawo.

2. W § 1 pkt 5 lit. c uchwały wskazano, że „Zakresy działania wydziałów, biur i referatów oraz wyodrębnionych stanowisk pracy określa załącznik do niniejszego regulaminu” (§ 1 pkt 5 lit. c).

W przeciwieństwie do regulacji wyznaczającej liczbę etatów w starostwie powiatowym i umożliwiającej zarządowi przypisanie tych etatów do poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu, dokonanie wewnętrznego podziału starostwa powiatowego ma charakter organizacyjny, a tym samym mieści się w kompetencjach zarządu powiatu. Niemniej jednak, mocą powyższego przepisu, Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego nie dokonał organizacyjnego podziału urzędu, lecz odesłał do podziału, który ma być dokonany w załączniku do regulaminu organizacyjnego. Tymczasem, ani uchwała zmieniająca, ani dotychczas obowiązujący regulamin takiego załącznika nie zawierają. Dotychczas obowiązujący regulamin posiadał jedynie załącznik ilustrujący schemat organizacyjny starostwa powiatowego. Brak jest w nim natomiast informacji o zakresie działania poszczególnych komórek organizacyjnych i wyodrębnionych stanowisk pracy.

Wobec powyższego, jako że § 1 pkt 5 lit. c uchwały odsyła do norm nieistniejących, jego podjęcie stanowi istotne naruszenie prawa.

3. W § 1 pkt 9 uchwały określono, że § 43 Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze otrzymuje brzmienie: „Świadczenie pomocy prawnej na rzecz starostwa powiatowego zostaje powierzone zewnętrznej kancelarii prawnej na warunkach ustalonych przez Zarząd Powiatu”.

Oceniając legalność przyjętej regulacji regulaminu organizacyjnego, należy zauważyć, że nie odnosi się ona ani do organizacji, ani do zasad funkcjonowania Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze, lecz wyraża decyzję zarządu o *outsourcingu* usług prawnych, a więc stanowi ustalenie, że tego typu usługi będą musiały być wykonywane przez podmiot zewnętrzny bez względu na okoliczności i możliwości pracowników starostwa powiatowego, czy też uwarunkowania finansowe. Z tego względu konieczne jest stwierdzenie, że przyjęty przez Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego przepis narusza prawo. Przepisy ustawowe stanowiące podstawę prawną do wydania regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego nie mogą być wykorzystywane do decydowania o sprawach mających dla starostwa powiatowego (a nawet dla powiatu) charakter zewnętrzny.

Co więcej, zgodnie z art. 33 ustawy o samorządzie powiatowym, zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego oraz jednostek organizacyjnych powiatu, w tym powiatowego urzędu pracy. Ustawodawca nie przewiduje możliwości pozbawienia – w drodze regulaminu organizacyjnego – możliwości wykonywania określonych zadań przez starostwo powiatowe. Organy jednostek samorządu terytorialnego mogą, oczywiście, korzystać z usług podmiotów prywatnych, tym niemniej nie wyłącza to zasady, w której wykonywanie zadań następuje przy pomocy starostwa powiatowego (oraz jednostek organizacyjnych). Takie wyłączenie nie może również nastąpić na mocy wewnętrznego aktu regulujących organizację i funkcjonowanie starostwa.

Wobec powyższego, § 1 pkt 9 uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem prawa.

4. W § 2 uchwały Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego postanowił, że „W związku ze zmianami w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze ujętymi powyżej w § 1, ustanawia się przepisy przejściowe w brzmieniu:

1. Zobowiązuje się Starostę Jeleniogórskiego do wypowiedzenia w terminie do dnia 30 września 2017 r. umów o pracę radcom prawnym zatrudnionym w Starostwie Powiatowym.

2. Zobowiązuje się Sekretarza Powiatu Jeleniogórskiego do sporządzenia inwentaryzacji spraw prowadzonych przez radców prawnych, w których stroną jest Powiat Jeleniogórski lub Starostwo Powiatowe, a także uporządkowania dokumentacji będącej w zasobach Zespołu Radców Prawnych w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r., w tym do sporządzenia w układzie rocznym wykazu wydanych opinii prawnych.

3. Zobowiązuje się Sekretarza Powiatu Jeleniogórskiego do opracowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w celu ogłoszenia przetargu nieograniczonego na wykonanie zamówienia publicznego pn. „Obsługa prawna Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze i Powiatu Jeleniogórskiego” w terminie do dnia 30 października 2017 r.

4. Zobowiązuje się Skarbnika Powiatu Jeleniogórskiego do określenia wielkości środków zabezpieczonych w projekcie budżetu Powiatu Jeleniogórskiego na 2018 rok na obsługę prawną Starostwa Powiatowego w terminie do dnia 30 października 2017 r.

5. Zobowiązuje się Dyrektora Biura Zamówień Publicznych do przeprowadzenia procedury zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Obsługa prawna Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze” w terminie do dnia 30 listopada 2017 r.

6. Zarząd Powiatu w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r. wypowie wszelkie pełnomocnictwa udzielone zatrudnionym w Starostwie Powiatowym radcom prawnym do działania w imieniu Powiatu Jeleniogórskiego.

7. Zobowiązuje się Starostę Jeleniogórskiego do wypowiedzenia w terminie do dnia 31 grudnia 2017 r. wszelkich pełnomocnictw udzielonych zatrudnionym w Starostwie Powiatowym radcom prawnym do działania w imieniu Starosty”.

W tym miejscu wskazać należy, że przepisy przejściowe stanowią – obok przepisów dostosowujących, uchylających oraz zmieniających, kategorię przepisów, które określają w jaki sposób normy uchwalanego aktu normatywnego odnoszą się do norm zawartych w innych aktach. Możliwość stanowienia przepisów przejściowych wynika z konieczności zachowania jednej z podstawowych cech systemu prawa, a więc jego niesprzeczności. Jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej regulowanych przez prawo, to powinien on zawierać przepisy, które odpowiedzą na pytanie, jakie normy należy stosować do oceny stanów prawnych, które powstały przed wejściem w życie nowych przepisów. Tylko do dokonywania takich regulacji służą przepisy przejściowe. Jeżeli zatem, wprowadzając nowe postanowienia (lub zmieniając dotychczasowe) do regulaminu organizacyjnego starostwa, zarząd powiatu chciałby, aby nie do wszystkich stosunków prawnych nawiązanych przed wejściem w życie nowelizacji miały zastosowane nowe normy (zgodnie z zasadą *tempus regit actum*), może on określić to poprzez ustanowienie przepisów przejściowych. Podjęcie stosownych norm w tym zakresie nie stanowi naruszenia przepisu kompetencyjnego, gdyż nie nakłada na żaden podmiot żadnych nowych obowiązków, ani nie przyznaje żadnych nowych uprawnień, a jedynie określa, czy w danej sprawie należy stosować przepisy nowe, czy też dotychczasowe.

Zawarte w § 2 uchwały regulacje nie znajdują umocowania w art. 32 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy, ani nie stanowią przepisów przejściowych (odnoszących się do intertemporalnych zasad stosowania norm podjętych na podstawie normy kompetencyjnej do wydania regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego). Żadne ze wskazanych w § 2 uchwały zobowiązań nie obejmuje organizacji i zasad funkcjonowania starostwa powiatowego, ani nie określa zasad „międzyczasowych” w stosowaniu dotychczasowych regulacji, lecz nakłada na określone organy (pkt 1, 6 i 7) lub osoby (pkt 2, 3, 4 i 5) jednostkowe obowiązki. Nie stanowią one materii regulaminowej. Co więcej, w ogóle nie mają charakteru wewnętrznych norm o charakterze abstrakcyjnym (a tylko takie określają organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego). Są to indywidualne polecenia, do których wydawania zarząd powiatu nie ma umocowania.

Po pierwsze, nie może zobowiązać Starosty Jeleniogórskiego do wypowiedzenia w terminie do dnia 30 września 2017 r. umów o pracę radcom prawnym zatrudnionym w Starostwie Powiatowym, gdyż na mocy art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym to starosta jest zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa, zaś na podstawie art. 7 pkt 3 o pracownikach samorządowych wykonuje on czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników samorządowych.

Podstawowymi czynnościami z zakresu prawa pracy są czynności prowadzące do nawiązania i rozwiązania stosunku pracy. Nie ulega zatem wątpliwości, że wyłącznie starosta posiada kompetencję do decydowania o wypowiedzeniu konkretnemu pracownikowi, w określonym terminie, umowy o pracę. Żadne relacje ustrojowe nie pozwalają zaś zarządowi powiatu na ingerowanie w sposób korzystania z uprawnień pracodawcy przez starostę. Prawo wyraźnie rozgranicza stosunki pracy, w których kompetencję nawiązania stosunku pracy oraz podejmowania czynności prowadzących do jego zakończenia posiada zarząd powiatu

(porównaj: art. 32 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie powiatowym) od tych, gdy kompetencję tę posiada starosta. Wobec tego, zarząd powiatu nie może domagać się, aby wtedy, gdy organem właściwym do działania jest starosta, podejmował on decyzje zgodne z wolą zarządu. Aprobata takiego sposobu działania prowadziłaby do zaburzenia ustawowego podziału kompetencji między organami i wbrew ustawie tworzyło stan, w którym podstawowe czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników starostwa podejmowane byłyby zgodnie z wolą zarządu powiatu, a nie właściwego w tych sprawach starosty. Uchwalenie przepisu modyfikującego ustawowo określony podział kompetencji poprzez pośrednie „wymuszanie” na staroście podejmowania działań zgodny z wolą zarządu powiatu stanowi istotne naruszenie prawa.

Po drugie, sekretarz powiatu, mimo ustrojowego wyróżnienia na poziomie ustawowym jest jednym z pracowników samorządowych zatrudnionych w starostwie powiatowym. Ustawową gwarancję zachowania pozycji ustrojowej przez sekretarza powiatu stanowi, między innymi, to, że – na mocy art. 5 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych – podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu, tj. staroście. Pozycja ustrojowa sekretarza powiatu nie pozwala natomiast na kreowanie zależności służbowej pomiędzy nim a zarządem powiatu. Brak jest podstaw do tego, aby zarząd powiatu wydawał sekretarzowi polecenia służbowe.

Należy zatem zauważyć, że w § 2 ust. 2 uchwały zobowiązano Sekretarza Powiatu Jeleniogórskiego do dokonania konkretnych czynności prowadzących do sporządzenia inwentaryzacji spraw prowadzonych przez radców prawnych, w których stroną jest Powiat Jeleniogórski lub Starostwo Powiatowe, a także uporządkowania dokumentacji będącej w zasobach Zespołu Radców Prawnych, w tym do sporządzenia w układzie rocznym wykazu wydanych opinii prawnych, i wyznaczono termin na ich wykonanie (do dnia 31 grudnia 2017 r.). Nie ulega wątpliwości, że przepis ten zawiera polecenie dla pracownika starostwa powiatowego, do wydawania których zarząd powiatu nie jest upoważniony. W art. 25 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych wskazano, że do obowiązków pracownika samorządowego należy sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego. Zarząd powiatu nie jest zaś przełożonym sekretarza. Jak to już podkreślono powyżej, ustawa wskazuje wprost, że takim przełożonym jest wyłącznie kierownik urzędu – starosta.

W ramach regulaminu organizacyjnego możliwe jest określanie zadań poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu. Wśród nich może mieścić się również prowadzenie rejestru spraw prowadzonych przez radców prawnych, czy wykazu opinii prawnych. Brak jest natomiast podstaw do tego, aby w drodze regulaminu organizacyjnego (w tym także zawartych w nim przepisów przejściowych) – w sytuacji, gdy w urzędzie nie ma komórki organizacyjnej prowadzącej taki rejestr, czy przygotowującej taki wykaz – na konkretnego pracownika nakładać obowiązek ich sporządzenia, przy jednoczesnym określeniu terminu na wykonanie tej czynności. Jako, że przełożonym sekretarza powiatu jest wyłącznie kierownik starostwa powiatowego, to wyłącznie on mógłby wydać sekretarzowi polecenie sporządzenia rejestru i wykazu.

Po trzecie, w oparciu o analogiczną do powyższej argumentację, należy wskazać, że Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego nie miał żadnych podstaw prawnych do nałożenia na Sekretarza Powiatu Jeleniogórskiego obowiązku opracowania Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w celu ogłoszenia przetargu nieograniczonego na wykonanie zamówienia publicznego pn. „Obsługa prawna Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze i Powiatu Jeleniogórskiego” w terminie do dnia 30 października 2017 r.

Taki dokument, na polecenie przełożonego, zobowiązany jest przygotować pracownik starostwa, który z uwagi na zakres swoich obowiązków służbowych odpowiedzialny jest za przeprowadzanie postępowania przetargowego w związku z zamówieniami publicznymi realizowanymi przez Powiat Jeleniogórski. Jeżeli natomiast, z jakichś względów, specyfikację istotnych warunków zamówienia na potrzeby określonego przetargu miałby przygotować Sekretarz Powiatu Jeleniogórskiego, to stosowne polecenie musiałby mu wydać Starosta Jeleniogórski.

Po czwarte, pracownikiem starostwa o szczególnej pozycji ustrojowej – która wynika z wyodrębnienia tego stanowiska na poziomie ustawowym – jest (obok sekretarza) również skarbnik powiatu. Takie wyróżnienie nie powoduje jednak – podobnie jak w przypadku sekretarza powiatu – zmian w sposobie ukształtowania pozycji prawnopracowniczej skarbnika. Jest on co prawda – w przeciwieństwie do większości pracowników samorządowych – zatrudniany na podstawie powołania, niemniej jednak jego sytuacja w zakresie podległości służbowej nie ulega modyfikacji w stosunku do zasad ogólnych.

Tym samym, zarząd powiatu nie jest organem zwierzchnim w stosunku do skarbnika powiatu i nie posiada kompetencji do wydawania mu polecenia określenia wielkości środków zabezpieczonych w projekcie budżetu Powiatu Jeleniogórskiego na 2018 rok na obsługę prawną Starostwa Powiatowego

w terminie do dnia 30 października 2017 r. Wydanie takiego polecenia w drodze uchwały określającej regulamin organizacyjny starostwa powiatowego stanowi istotne naruszenie prawa.

Konieczne jest również zwrócenie uwagi na to, że ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. 1870 ze zm.) wyłączną inicjatywę w zakresie sporządzania projektu uchwały budżetowej przyznaje – w art. 233 ust. 1 – zarządowi powiatu. Do czasu sporządzenia projektu przez zarząd powiatu – co zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych powinno nastąpić do dnia 15 listopada – to organ wykonawczy powiatu jest jedynym podmiotem posiadającym możliwość określenia wielkości środków zabezpieczonych w projekcie budżetu na rok kolejny na określone zadanie. Zobowiązanie skarbnika powiatu, aby podał Zarządowi Powiatu Jeleniogórskiego informację na temat treści dokumentu, do którego sporządzenia zobowiązany jest sam Zarząd również należy oceniać, jako istotnie naruszające prawo.

Po piąte, regulamin organizacyjny nie jest również aktem, który może wskazywać pracownika zobowiązanego do przeprowadzenia, w określonym terminie, procedury zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na konkretne zadanie.

Jak już wyżej wskazano, regulamin organizacyjny, jako wewnętrzny akt generalno-abstrakcyjny może dokonywać podziału zadań w ramach utworzonych komórek organizacyjnych urzędu, a także przewidywać osobiste zadania kierowników tych jednostek, jednak konieczne jest ściśle odróżnianie zadań jakie wiążą się z wykonywaniem pracy na danym stanowisku od wykonania konkretnego, jednostkowego zadania przez pracownika starostwa powiatowego w ramach przydzielonych mu zadań służbowych. Takie rozróżnienie wynika również z rozdzielenia kompetencji do określenia organizacji i zasad funkcjonowania urzędu od kompetencji do wydawania poleceń poszczególnym pracownikom urzędu. Tylko pierwsza z tych kompetencji przyznana została zarządowi powiatu, druga zaś jest przynależna staroście.

Tym samym, sformułowanie przez Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego – na podstawie przepisu kompetencyjnego do określenia regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego – polecenia dla Dyrektora Biura Zamówień Publicznych do przeprowadzenia procedury zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Obsługa prawna Starostwa Powiatowego w Jeleniej Górze” w terminie do dnia 30 listopada 2017 r., stanowi istotne naruszenie prawa.

Po szóste, kwestia udzielania i cofnięcia pełnomocnictwa do reprezentowania powiatu przez konkretne osoby, ma charakter indywidualny. Udzielenie pełnomocnictw radcom prawnym zatrudnionym w urzędzie nie następuje *in gremio* w drodze regulaminu organizacyjnego, lecz na podstawie indywidualnych aktów udzielenia pełnomocnictwa. Tym samym, Zarząd Powiatu Jeleniogórskiego może w każdej chwili cofnąć wszelkie pełnomocnictwa udzielone radcom prawnym zatrudnionym w Starostwie Powiatowym (przy czym przez „wszelkie pełnomocnictwa” należy rozumieć tylko te pełnomocnictwa, których sam udzielił). Brak jest jednak podstaw do określania sposobu, czy terminu dokonania tych czynności w akcie ogólnym (generalno-abstrakcyjnym), jakim jest regulamin organizacyjny starostwa powiatowego. Zamieszczenie zobowiązania do wypowiedzenia pełnomocnictw w uchwale (nawet jeżeli jest ono nakładane przez zarząd na samego siebie) stanowi zatem istotne naruszenie prawa.

Po siódme, jak już wspomniano, z art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiącego, że starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz, wynika ogólna kompetencja organu zarządzającego do reprezentacji powiatu na zewnątrz. Przepis ten stanowi podstawę zarówno do działania osobistego, jak i poprzez – ustanowionych na podstawie odrębnych przepisów – pełnomocników. Kompetencja reprezentacyjna nie może być zatem ograniczana jedynie do działania osobistego, ale obejmuje ona również prawo do udzielania – na zasadach określonych ustawowo – pełnomocnictwa, w tym także wyboru osoby, której pełnomocnictwo zostanie udzielone. Kompetencja starosty do reprezentacji powiatu – jako kompetencja ustawowa – nie może być w żaden sposób ograniczana przez zarząd powiatu. Zobowiązanie starosty do cofnięcia udzielonych pełnomocnictw godzi zaś bezpośrednio w jego kompetencje do reprezentowania powiatu. Nie ulega zatem wątpliwości, że zobowiązanie Starosty Jeleniogórskiego do wypowiedzenia pełnomocnictw, których udzielił zatrudnionym w Starostwie Powiatowym radcom prawnym, stanowi istotne naruszenie prawa.

Reasumując, regulacja § 2 uchwały została wydana z istotnym naruszeniem prawa, zarówno z punktu widzenia oceny jej całości, jak i poszczególnych przepisów. Nie znajduje ona umocowania w normie kompetencyjnej do wydania regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego, a także narusza zasady podziału kompetencji pomiędzy zarząd powiatu a starostę. Podkreślić należy, że przepisy zawarte w § 2 uchwały nie mają charakter przejściowego, lecz wykonawczy. Tymczasem – zgodnie z § 3 uchwały – jej

wykonawcą jest Starosta Jeleniogórski. To starosta powinien zatem powziąć – w okresie *vacatio legis* – wszelkie niezbędne do prawidłowego wykonywania uchwały środki. Nie może być przy tym wiązany instrukcjami wydanymi, z naruszeniem prawa, przez zarząd powiatu.

Dokonując oceny całości przepisów uchwały, które zostały wydane z naruszeniem prawa, Wojewoda Dolnośląski stwierdził, że naruszenia te mają charakter istotny, a tym samym konieczne jest wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego ich nieważność.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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

Paweł Hreniak