



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 26 czerwca 2023 r.

Poz. 4154



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131. 232 .2023 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 22 czerwca 2023 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XLVII/396/2023 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 23 maja 2023r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Powiatu Łęczyńskiego oraz uchwalenia statutu, w części obejmującej § 2 ust. 3, §3 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 5 ust. 5 w brzmieniu: „w szczególności” Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII/396/2023 Rady Powiatu w Łęcznej z dnia 23 maja 2023r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Powiatu Łęczyńskiego oraz uchwalenia statutu, w części obejmującej § 2 ust. 3, §3 w brzmieniu: „w szczególności” oraz § 5 ust. 5 w brzmieniu: „w szczególności” Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVII/396/2023 została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2023 r.

Przedmiotową uchwałą, podjętą na podstawie m. in. art. 3f ust. 2 i ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym Rada Powiatu utworzyła Radę Seniorów Powiatu Łęczyńskiego i nadała jej statut, stanowiący załącznik do uchwały.

Zgodnie z art. 3f ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym, rada powiatu, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć powiatową radę seniorów.

Ustawodawca określił charakter powiatowej rady seniorów poprzez wskazanie, że rada ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny (art. 3f ust. 7).

Ponadto ustawodawca określił skład powiatowej rady seniorów poprzez wskazanie, że składa się ona z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku (art. 3f ust. 9).

Zgodnie zaś z art. 3f ust. 11 ww. ustawy, rada powiatu, tworząc powiatową radę seniorów, nadaje jej statut określający w szczególności: tryb i kryteria wyboru jej członków; zasady i tryb jej działania; długość jej kadencji, z tym że kadencja nie może trwać dłużej niż kadencja rady powiatu, na terenie którego funkcjonuje ta rada; zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków - dążąc do wykorzystania potencjału podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków powiatowej rady seniorów.

Uchwała o powołaniu powiatowej rady seniorów podejmowana na podstawie art. 3f ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym należy do kategorii aktów prawa miejscowego. Jest ona adresowana do społeczności lokalnej i organizacji społecznych oraz dotyczy ich praw i obowiązków. W konsekwencji taka uchwała posiada cechy aktu prawa miejscowego, który do wejścia w życie wymaga jej wcześniejszego ogłoszenia w dzienniku urzędowym (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 września 2018 r. sygn. akt II SA/Ol 429/18, wyrok NSA z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 3545/18).

Zaliczenie uchwały do aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do niej (i spełnienia przez nią) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie.

W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 636/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 870/17).

W § 2 ust. 3 Statutu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, Rada Powiatu postanowiła, że: „*Pomocą techniczno-organizacyjną i archiwalną Rady zajmuje się Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Starostwa Powiatowego w Łęcznej*”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza granice upoważnienia wynikającego z art. 3f ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym i stanowi nieuprawnioną ingerencję w kompetencje organu wykonawczego powiatu, wynikające z art. 32 ust. 2 pkt 6 i 35 ust. 1 i 2 tej ustawy.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 pkt 6 ustawy, do zadań zarządu powiatu należy uchwalanie regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego.

Z art. 35 ustawy o samorządzie powiatowym wynika, iż starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa

Regulamin organizacyjny starostwa powiatowego określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne elementy struktury organizacyjnej (wydziały) starostwa.

Z przywołanego przepisu wynikają wyłączne kompetencje zarządu powiatu do uchwalania regulaminu organizacyjnego, a zatem do określania zakresu zadań realizowanych przez poszczególne wydziały starostwa. Natomiast starosta, jako zwierzchnik służbowy pracowników starostwa, może decydować o zakresie obowiązków pracowników i organizować pracę poszczególnych wydziałów i urzędników.

W konsekwencji niedopuszczalne jest aby w statucie powiatowej rady seniorów nakładać jakiegokolwiek obowiązki i zadania zarówno bezpośrednio na pracowników zatrudnionych w strukturach starostwa jak też na wskazane przez radę wyodrębnione w strukturach starostwa wydziały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GI 794/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 638/13).

Zgodnie z § 3 Statutu, do zadań Rady należy *w szczególności* (...).

Stosownie do § 5 ust. 5 Statutu, do zadań Przewodniczącego Rady należy *w szczególności* (...).

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje w zakresie słów: „*w szczególności*” naruszają art. 3f ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym.

Niewątpliwie Rada Powiatu, na podstawie przywołanego przepisu ustawy, jest upoważniona do określenia w statucie powiatowej rady seniorów zasad działania tego organu, w tym doprecyzowania trybu działania rady seniorów *in gremio* oraz ewentualnie jej organów wewnętrznych (przewodniczący, wiceprzewodniczący, komisje rady).

Norma kompetencyjna upoważniająca do ustanowienia statutu powiatowej rady seniorów, zobowiązuje do określenia w nim zasad działania takiej rady, a zatem nie pozwala na pozostawianie określonego zakresu spraw dotyczącego zasad jej działania i działania jej wewnętrznych organów do pozastatutowego dookreślenia.

Oznacza to, że niedopuszczalne jest wprowadzanie w statucie otwartego katalogu kompetencji powiatowej rady seniorów jak też organu wewnętrznego Rady Seniorów. Powodowałyby to bowiem stan, w którym kto inny niż organ stanowiący powiatu i w innej niż akt prawa miejscowego formie określałyby, jakie kompetencje zostały zastrzeżone dla Rady Seniorów i Przewodniczącego Rady Seniorów poza wymienionymi w Statucie.

Przedmiotowa uchwała obarczona jest ponadto wadą prawną innego rodzaju.

W art. 3f ust. 11 ustawa o samorządzie powiatowym zobowiązuje Radę Powiatu do określania w statucie powiatowej rady seniorów zasad wygaśnięcia mandatu członka powiatowej rady seniora.

Rada Powiatu nadając statut powiatowej radzie seniorów winna jest określić wszystkie wymagane przez ustawodawcę elementy statutu, w tym zasady wygaśnięcia mandatu członka powiatowej rady seniorów, stosownie do dyspozycji art. 3f ust. 11 ustawy o samorządzie powiatowym. Analiza uchwały Nr XLVII/396/2023 wykazała, że Rada Powiatu przedmiotową kwestię pominęła, co stanowi naruszenie wskazanego przepisu ustawy.

Powyższej wady nie sanuje regulacja § 4 ust. 5 Statutu, zgodnie z którą *w razie śmierci lub odwołania członka Rady Starosta na wniosek Rady uzupełnia jej skład na okres do końca kadencji w trybie przewidzianym dla wyborów. Uzupełnienia składu Rady nie dokonuje się jeżeli do końca kadencji Rady pozostało mniej niż trzy miesiące.*

Rada Powiatu w wykonaniu wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego zobowiązana jest do określenia zarówno zasad odwołania jak też zasad wygaśnięcia mandatu członka powiatowej rady seniorów.

Z treści uchwały powinny wprost wynikać m. in. przesłanki wygaśnięcia mandatu członka powiatowej rady seniorów.

Pominięcie przez Radę któregokolwiek z elementów upoważnienia ustawowego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa.

Jak już wyżej wskazano, uchwała w sprawie utworzenia Rady Seniorów oraz uchwalenia statutu ma walor aktu powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy

o samorządzie powiatowym. Z jego normatywnego charakteru wynika zatem konieczność formułowania zawartych w nim postanowień na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową.

Jakiegokolwiek odczytywanie jej postanowień na zasadzie domniemywań bądź dowolnej interpretacji jest niedopuszczalne.

Przepis prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Zakres uchwały winien zapewnić taki sam poziom praw i obowiązków dla adresatów znajdujących się w identycznej sytuacji (por. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008r. sygn. akt II SA/Lu 485/08). W wyroku z dnia 6 czerwca 1995r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94, OSS 1996/3/91) NSA stwierdził m. in., iż uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

Pismem z dnia 21 czerwca 2023 r. znak: AG. 033.30.2023 Starosta Łęczyński poinformował, że *pod obrady Rady Powiatu w Łęcznej skierowany został projekt uchwały obejmujący tekst jednolity Statutu Rady Seniorów Powiatu Łęczyńskiego z uwzględnieniem wszystkich uwag wskazanych przez organ nadzoru (...) XLVIII sesja Rady Powiatu w Łęcznej planowana jest w dniu 28 czerwca 2023 r.*

Odnosząc się do powyższego, wyjaśniam, że zgodnie ze stanowiskiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w wynikach kontroli „Nadzór wojewodów nad stanowieniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego” (Nr ewid. 186/2019/P/19/103/LWA), organ nadzoru nie jest uprawniony do odstąpienia od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego z powodu zadeklarowania przez jednostkę samorządu terytorialnego zmiany albo uchylenia uchwały kwestionowanej w toku postępowania nadzorczego. Zmiana stanowiska organu nadzoru w tej kwestii została przekazana do jednostek samorządu terytorialnego pismem z dnia 8 września 2020 roku znak:PN-II.40.39.2020.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/396/2023 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Powiatu w Łęcznej
- 2) Starosta Łęczyński