



WOJEWODA ŚWIĘTOKRZYSKI

Kielce, dnia 30-10-2023

Znak: PNK.I.4130.208.2023

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/73/2023 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 27 września 2023 roku w sprawie *dostosowania Statutu Rady Seniorów Powiatu Kieleckiego* w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2023 roku Rada Powiatu w Kielcach podjęła uchwałę Nr LXIII/73/2023 w sprawie dostosowania Statutu Rady Seniorów Powiatu Kieleckiego. Na mocy przedmiotowej uchwały Rada Powiatu przyjęła Statut Rady Seniorów Powiatu Kieleckiego w brzmieniu określonym w załączeniu do tej uchwały. Uchwała została przekazana do Wojewody Świętokrzyskiego w dniu 2 października 2023 roku. W dniu 16 października 2023 roku Wojewoda Świętokrzyski zawiadomił Przewodniczącego Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego oraz wyznaczył termin na złożenie ewentualnych wyjaśnień w sprawie. Rada Powiatu złożyła wyjaśnienia w terminie.

Zgodnie z treścią art. 3f ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 ze zm. – dalej jako u.s.p.) rada powiatu, tworząc powiatową radę seniorów, nadaje jej statut określający w szczególności:

- 1) tryb i kryteria wyboru jej członków,
- 2) zasady i tryb jej działania,
- 3) długość jej kadencji, z tym że kadencja nie może trwać dłużej niż kadencja rady powiatu, na terenie którego funkcjonuje ta rada,
- 4) zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków

W § 3 Statutu stanowiącego załącznik do analizowanej uchwały Rada Powiatu wskazała, do osiągnięcia jakich celów zmierzają działania Rady Seniorów. W ocenie organu nadzoru określenie w statucie powyższych celów nie mieści się w zakresie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 3f ust. 11 u.s.p. Kwestie te nie dotyczą bowiem zasad ani trybu działania rady seniorów, jak również nie są związane z wyborem członków rady, długością jej kadencji czy zasadami wygaśnięcia mandatu i odwołania członków tej rady. Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 29 września 2021 roku, sygn. akt: III OSK 413/21, w którym Sąd ten wskazał, że „zasady działania” nie mogą być interpretowane w ten sposób, iż organ stanowiący może wskazać cele działania rady seniorów oraz sposoby ich realizacji. Zgodnie z wykładnią językową, „zasada” działania to ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach. Sposób postępowania odnosi się natomiast do procesu realizacji danego działania, a nie do celu, w jakim dane działanie zostaje podjęte. Wskazanie celów rady seniorów w uchwale stanowi zatem wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego (zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 października 2017 roku, sygn. akt: II OSK 349/16).

Podnieść następnie należy, że obligatoryjnym elementem statutu rady seniorów, zgodnie z treścią art. 3f ust. 11 pkt 1 u.s.p., jest określenie trybu i kryteriów wyboru jej członków, przy czym przy nadaniu tego statutu rada powiatu została zobowiązana do zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków powiatowej rady seniorów. Analiza treści Statutu stanowiącego załącznik do uchwały Nr LXIII/73/2023 nie daje podstaw do przyjęcia, że powyższy wymóg został spełniony. Rada Powiatu w Kielcach zawarła w treści tego Statutu postanowienia dotyczące sposobu ustalenia składu Rady Seniorów Powiatu Kieleckiego, jednak postanowienia te nie regulują w sposób wyczerpujący trybu ani kryteriów wyboru członków Rady, a ponadto są ze sobą częściowo sprzeczne.

W Rozdziale III Statutu określony został „tryb powoływania i odwoływania członków Rady”. W § 5 ust. 3 Statutu Rada Powiatu wskazała, że w skład Rady Seniorów wchodzi 19 członków - po 1 przedstawicielu każdej gminy z terenu Powiatu Kieleckiego, przy czym równocześnie w § 5 ust. 12 Statutu zastrzeżono, że brak zgłoszenia przedstawiciela z danej gminy nie stanowi przeszkody do ustalenia składu Rady. W § 5 ust. 6 Statutu zostały sformułowane wymogi, jakie powinien spełniać kandydat na członka rady seniorów, zaś w § 5 ust. 8 tego Statutu przewidziano, że w przypadku zgłoszenia większej ilości kandydatów do Rady niż przewiduje statut, skład ustala Starosta w drodze publicznego losowania. Ostatecznie w § 5 ust. 13 Statutu postanowiono, że Radę w imiennym składzie osobowym określa Starosta w drodze zarządzenia.

Należy zwrócić uwagę, że jedynym kryterium przewidzianym w Statucie, jakie można uznać za kryterium wyboru członków Rady Seniorów, jest kryterium związane z reprezentowaniem danej gminy położonej na terenie Powiatu Kieleckiego, co tylko pośrednio wynika z regulacji § 5 ust. 3 Statutu. Równocześnie jednak zastrzeżono, że brak zgłoszenia przedstawiciela z danej gminy nie stanowi przeszkody do ustalenia składu Rady, przy czym Statut nie określa w jakim trybie i według jakich kryteriów należy wówczas dokonać wyboru „brakującego” członka Rady, ewentualnie czy skład Rady w takiej sytuacji ulega pomniejszeniu. Nawet przyjmując, że ostateczne ustalenie pełnego składu Rady następuje w drodze zarządzenia Starosty, zgodnie z treścią § 5 ust. 13 Statutu, to w dalszym ciągu brak jest regulacji statutowej dotyczącej określenia kryteriów, jakimi Starosta powinien się kierować przy wyznaczaniu członków tej Rady.

Również w przypadku publicznego losowania przewidzianego w § 5 ust. 8 Statutu, nie dookreślono, na jakich zasadach losowanie to ma zostać przeprowadzone. Ponadto organ nadzoru stoi na stanowisku że, skoro ustawodawca w art. 3f ust. 11 pkt 1 u.s.p. przewidział, iż ustalenie składu członków rady seniorów ma nastąpić w drodze wyboru, to jednocześnie wykluczył on możliwość ustalenia tego składu w inny sposób, w tym w drodze losowania czy jednostronnej decyzji starosty. Organ podziela także stanowisko zaprezentowane w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 18 maja 2023 roku, sygn. akt: II SA/Sz 195/23, zgodnie z którym, w świetle określonych przez ustawodawcę zasad, tworząc lub nowelizując statut rady seniorów organ stanowiący powinien w możliwie największym stopniu wykorzystać potencjał działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych. Powyższemu celowi służy określenie przejrzystych zasad wyboru i uzupełniania składu rady seniorów.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że Rada Powiatu w Kielcach nie wypełniła w sposób prawidłowy nałożonego na nią ustawowo obowiązku określenia trybu i kryteriów wyboru członków Rady Seniorów Powiatu Kieleckiego, co było konieczne do zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków tej Rady. W konsekwencji przy podejmowaniu analizowanej uchwały doszło do istotnego naruszenia przepisu art. 3f ust. 11 u.s.p. Nieprawidłowe unormowanie dotyczące składu i trybu wyborów członków Rady Seniorów rzutuje przy tym na ocenę legalności całej uchwały, a tym samym uzasadnia konieczność orzeczenia o stwierdzeniu jej nieważności w całości (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 24 czerwca 2015 roku, sygn. akt: IV SA/GI 893/14).

Zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą również postanowień § 9 ust. 5 i 6 Statutu w zakresie, w jakim przewidziano w nich możliwość podjęcia przez Radę Seniorów uchwały w okresie poza posiedzeniami z wykorzystaniem poczty elektronicznej, jak również w zakresie, w jakim Rada

Powiatu wprowadziła domniemanie, że brak odpowiedzi w 7 - dniowym terminie, po uprzednim potwierdzeniu przez członka Rady otrzymania projektu uchwały za pośrednictwem poczty elektronicznej, stanowi akceptację tego projektu i oddanie głosu „za”. W ocenie organu nadzoru wprowadzenie przedmiotowego domniemania nie mieści się w granicach upoważnienia rady powiatu do określenia zasad i trybu działania rady seniorów, o których mowa w art. 3f ust. 11 pkt 2 u.s.p. Ustalenie powyższych zasad i trybu powinno ograniczać się do kwestii technicznych związanych z organizacją pracy Rady, natomiast wprowadzenie w treści Statutu zastrzeżenia, że członek Rady akceptuje dany projekt uchwały w każdej sytuacji, w której nie weźmie udziału w głosowaniu po uprzednim potwierdzeniu otrzymania projektu uchwały - niezależnie od przyczyn braku udziału w tym głosowaniu - wykracza poza wskazane wyżej kwestie. Jednocześnie stanowi to nieuprawnioną ingerencję w przyznane członkowi Rady prawo do czynnego uczestniczenia w pracach Rady, w tym do wyrażania swojego stanowiska w każdej poddanej pod głosowanie sprawie. Podobnie należy zakwalifikować dopuszczenie w § 9 ust. 5 Statutu możliwości przeprowadzania głosowania za pośrednictwem poczty elektronicznej bez jednoczesnego ustalenia jednoznacznych zasad weryfikacji, czy w procesie głosowania brała udział uprawniona do tego osoba.

Mając na względzie powyższe należało stwierdzić nieważność uchwały Nr LXIII/73/2023 Rady Powiatu w Kielcach z dnia 27 września 2023 roku w sprawie dostosowania Statutu Rady Seniorów Powiatu Kieleckiego w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach za pośrednictwem Wojewody Świętokrzyskiego - w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Podpis
Zbigniew Koniusz
Wojewoda Świętokrzyski