



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 27 marca 2026 r.

Poz. 1289

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.1.26.2026

WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 26 marca 2026 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1684), stwierdzam nieważność uchwały nr XXIV/142/2026 Rady Powiatu w Węgorzewie z dnia 26 lutego 2026 r. w sprawie utworzenia Powiatowej Rady Seniorów Powiatu Węgorzewskiego i nadania jej statutu w części dotyczącej § 3, § 4 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Węgorzewie, działając na podstawie art. 3f ust. 2 i ust. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1684) utworzyła Powiatową Radę Seniorów Powiatu Węgorzewskiego i nadała jej Statut, stanowiący załącznik do niniejszej uchwały, zwany dalej Statutem.

Ww. uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 27 lutego 2026 r.

Zdaniem organu nadzoru powyższa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, podjęta została z istotnym naruszeniem prawa.

W myśl art. 3 f ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, powiat sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych wśród mieszkańców powiatu. Realizując ww. normę stosownie do ust. 2 art. 3f ww. ustawy, w zw. ust. 7, rada powiatu, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć, mającą charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, powiatową radę seniorów, która ma (ust. 7 art. 3f ww. ustawy).

Dodać trzeba, że zgodnie z ust. 11 powołanego art. 3f, rada powiatu, tworząc powiatową radę seniorów, nadaje jej statut określający w szczególności: tryb i kryteria wyboru jej członków (pkt 1), zasady i tryb jej działania (pkt 2), długość jej kadencji, z tym że kadencja nie może trwać dłużej niż kadencja rady powiatu, na terenie którego funkcjonuje ta rada (pkt 3), zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków (pkt 4), dążąc jednocześnie do wykorzystania potencjału podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków powiatowej rady seniorów.

Analizując przytoczone normy ustawy o samorządzie powiatowym, wskazać należy, że rada powiatu została wyposażona w dużą swobodę, co do regulacji ww. kwestii, jednakże nie daje to organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego pełnej dowolności w regulowaniu treści statutu rady seniorów.

Zakres upoważnienia musi być w tym przypadku zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizując kompetencję, organ musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady, narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej

przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Oznacza to też, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała przepisów ustawy kompetencyjnej, czy też innych ustaw. W materii statutowej można zatem normować jedynie kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków rad i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie (podobnie na gruncie przepisów dotyczący rad młodzieżowych Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 820/18, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt II OSK 349/16).

Mając na uwadze powyższe przepisy należy zakwestionować postanowienia:

- § 3 Statutu, stanowiące, że działania Rady zmierzają do osiągnięcia następujących celów:

- 1) nadanie kierunków powiatowej polityce senioralnej, inicjowanie zmian na rzecz osób starszych,
- 2) integracja środowisk działających na rzecz osób starszych w celu zwiększenia efektywności ich działań,
- 3) pobudzanie aktywności obywatelskiej seniorów,
- 4) budowanie solidarności międzypokoleniowej,
- 5) tworzenie płaszczyzny wymiany dobrych praktyk w obszarze działań na rzecz seniorów.

- § 4 Statutu, zgodnie z którymi do zadań Rady należy:

- 1) przedstawianie propozycji w zakresie ustalania priorytetowych zadań na rzecz seniorów,
- 2) monitorowanie i sygnalizowanie potrzeb seniorów,
- 3) wydawanie opinii i formułowanie wniosków w sprawach dotyczących seniorów,
- 4) wydawanie stanowisk w sprawach dotyczących osób starszych z własnej inicjatywy albo na wniosek innych podmiotów,
- 5) konsultowanie i zgłaszanie opinii do programów dotyczących seniorów,
- 6) tworzenie oraz umacnianie międzypokoleniowych więzi społecznych,
- 7) budowanie pozytywnego wizerunku seniorów,
- 8) inicjowanie działań aktywizujących seniorów,
- 9) podejmowanie działań mających na celu wykorzystanie potencjału i wolnego czasu seniorów na rzecz inicjatyw środowiskowych,
- 10) informowanie społeczności lokalnej o działaniach podejmowanych na rzecz środowiska seniorów,
- 11) występowanie do Zarządu Powiatu lub Rady Powiatu, za pośrednictwem przewodniczącego Rady, z wnioskami o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej,
- 12) współpraca z organami Powiatu Węgorzewskiego, organizacjami pozarządowymi, klubami seniora, uniwersytetami trzeciego wieku i innymi podmiotami działającymi na rzecz osób starszych,
- 13) wymiana doświadczeń z Radami Seniorów na terenie kraju.

Określając cele i zadania Rady Seniorów, Rada Powiatu w Węgorzewie wykroczyła poza delegację ustawową. Zasady i tryb działania, o których stanowi art. 3f ust. 11 pkt 2 ustawy, nie mogą być interpretowane w ten sposób, że organ stanowiący gminy może wskazać cele; obszary działania i zadania Rady Seniorów. Uregulowanie celów, obszaru działania i zadań Rady Seniorów nie wchodzi w zakres znaczeniowy pojęcia „zasad działania” ani też trybu jej działania, trybu i kryteriów wyboru jej członków, długości kadencji, zasad wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków (patrz podobnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 28 maja 2024 r., III SA/Łd 124/24).

Dodać ponadto trzeba, że akty prawa miejscowego nie mogą także regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Uchwała organu powiatu nie powinna zatem powtarzać, ani modyfikować przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą, na co wskazują sądy administracyjne, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., o sygn. akt II OSK 1077/09, wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. o sygn. akt II SA/Bd 660/12 oraz wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r. o sygn. akt IV SA/Gl 391/12.

Art. 3f ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, wprost określa cel działania rady seniorów, zakładając, że ma ona sprzyjać solidarności międzypokoleniowej oraz tworzyć warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych wśród mieszkańców powiatu. Kwestionowane przepisy uchwały bezprawnie ingerują w tę sferę. Jest to wysoce dezinformujące i powoduje, że nawet częściowo powtórzony w uchwale przepis ustawowy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, przesądza o konieczności wyeliminowania ww. regulacji z obrotu prawnego (patrz np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98).

Biorąc powyższe pod uwagę, należało orzec jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski