



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 9 grudnia 2024 r.

Poz. 8438

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NPII.4131.1.945.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/57/2024 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 31 października 2024 r. w sprawie: wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu Myszkowskiego i nadania jej Statutu, w części określonej w:

1) § 4 ust. 2 zdanie drugie załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: „Konstytucja RP”,

2) § 5 ust. 2 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów: „w szczególności” zawartych we wprowadzeniu do wyliczenia – jako sprzecznej z art. 3e ust. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 107), dalej jako: „ustawa”, w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 października 2024 r. Rada Powiatu w Myszkowie podjęła uchwałę Nr X/57/2024 w sprawie: wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu Myszkowskiego i nadania jej Statutu, zwana dalej *uchwałą*.

Załącznik do uchwały stanowi *Statut Młodzieżowej Rady Powiatu Myszkowskiego*, zwany dalej *Statutem*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 3e ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 listopada 2024 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona częściowo niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 3e ust. 10 ustawy: *Rada powiatu, tworząc młodzieżową radę powiatu, nadaje jej statut określający w szczególności zasady działania młodzieżowej rady powiatu, tryb i kryteria wyboru jej członków oraz zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania członka młodzieżowej rady powiatu. Podmioty, o których mowa w ust. 2 pkt 1 i 2, mogą przedstawiać opinie w zakresie projektu statutu.*

W tym miejscu należy wskazać, że powyższy katalog postanowień statutu rady młodzieżowej ma charakter otwarty i może być w statucie rozszerzony, jednakże wymienione w nim zadania mają charakter obligatoryjny.

Realizując powyższą delegację ustawową, Rada Powiatu w Myszkowie (zwana dalej również *Radą*) postanowiła uregulować materię związaną z trybem obradowania Młodzieżowej Rady Powiatu Myszkowskiego, w tym dotyczącą miejsca odbywania sesji. W § 4 ust. 2 Statutu Rada postanowiła, że: *Sesje odbywają się w budynku Starostwa. W wyjątkowych sytuacjach, sesje mogą odbywać się z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej (komunikacji w czasie rzeczywistym) rejestrującej równocześnie obraz i dźwięk.*

W ocenie organu nadzoru użycie sformułowania: „W wyjątkowych sytuacjach” powoduje niejasność i nieprecyzyjność Statutu, gdyż *de facto* pozwala na pełną swobodę w interpretowaniu i kwalifikowaniu, która sytuacja należy do katalogu sytuacji „wyjątkowych”, a która też cechy nie posiada. Z postanowień Statutu nie sposób także wywieść do jakiego podmiotu należy kompetencja w zakresie decydowania, w jakich przypadkach sesje mogą odbywać się z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej.

W § 3 ust. 8 Statutu wskazano zadania Przewodniczącego Rady, do których należy m.in.: *ustalenie w porozumieniu ze Starostą i Opiekunem Rady terminów posiedzeń Rady oraz prowadzenie sesji Rady, z wyjątkiem pierwszego posiedzenia Rady, które do momentu wyboru Przewodniczącego, prowadzi najstarszy wiekiem Radny, który wyraził zgodę na prowadzenie sesji*. Ponadto, w § 4 ust. 3 Statutu postanowiono: *Sesje zwoływane są przez Przewodniczącego Rady lub przez wyznaczonego Wiceprzewodniczącego z wyjątkiem pierwszego posiedzenia Rady, które zwołuje Starosta nie później niż w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyniku wyboru do Rady*. W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej regulacje uchwały nie przesądzają jednak o tym, czy to do Przewodniczącego Młodzieżowej Rady należy rozstrzygnięcie w przedmiocie wystąpienia sytuacji o wyjątkowym charakterze, otwierającego możliwość odbycia sesji z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej.

W tym miejscu należy wskazać, że regulacje uchwały, które są nieprecyzyjne, nieostre i niejasne, stanowią naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w ww. art. 2 Konstytucji RP – zgodnie z którym: *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Wśród szczegółowych reguł wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP wymienia się m.in. podział władz, niezawisłość sądów i prawo każdego do sądu, do uczciwego oraz bezstronnego wymiaru sprawiedliwości, przestrzeganie zasad poprawnego prawotwórstwa, jawność i jasność prawa, niedziałanie prawa wstecz (P. Winczorek „Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., wyd. Liber, Warszawa 2000, s. 15). Dodatkowo należy wskazać, iż Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 r. (sygn. akt K 6/02, publ. Dz. U. z 2002 r., nr 78, poz. 715) podniósł, iż *przepisy prawne muszą być formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. (...) Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwali mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań*.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, § 4 ust. 2 zd. drugie załącznika do uchwały w brzmieniu: „W wyjątkowych sytuacjach, sesje mogą odbywać się z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej (komunikacji w czasie rzeczywistym) rejestrującej równocześnie obraz i dźwięk.” ze wskazanych powyżej względów, został podjęty z istotnym naruszeniem art. 2 Konstytucji RP.

Kolejno, art. 3e ust. 12 i 13 ustawy stanowi:

12. Młodzieżowa rada powiatu może posiadać opiekuna.

13. Statut młodzieżowej rady powiatu może określać szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

Wyjaśnić należy, iż ustanowienie opiekuna rady młodzieżowej jest fakultatywne, na co wyraźnie wskazuje treść przepisu art. 3e ust. 12 ustawy. Jednakże decydując o tym, iż dana rada młodzieżowa będzie posiadała opiekuna, rada powiatu zobowiązana jest jednocześnie określić w statucie szczegółowe wymagania, które musi spełniać opiekun, zakres jego obowiązków oraz zasady jego odwoływania.

Tymczasem zauważyć należy, iż Rada Powiatu w Myszkowie nie określiła w prawidłowy sposób zakresu obowiązków opiekuna, wskazując w § 5 ust. 2 Statutu:

Do zakresu obowiązków Opiekuna Rady należy w szczególności:

- 1) wspieranie merytoryczne Rady i Prezydium Rady w jej działaniach;*
- 2) pomoc w przygotowaniu posiedzeń Rady oraz w organizowanych wydarzeniach;*
- 3) pomoc przy redagowaniu uchwał, protokołów oraz innych dokumentów;*

4) udział w ustalaniu terminów Sesji;

5) współpraca w zapewnieniu sprawnej komunikacji pomiędzy Radą a Zarządem Powiatu lub Radą Powiatu.

Powyższej regulacji statutowej nie można uznać za prawidłowe wypełnienie delegacji z art. 3e ust. 13 ustawy, gdyż obowiązki opiekuna Rady zostały określone w formie katalogu otwartego, o czym świadczy użycie sformułowania „w szczególności”. W ocenie organu nadzoru, użycie przez Radę Powiatu w § 5 ust. 2 Statutu wyrazów: „w szczególności” powoduje, że wskazany przez Radę katalog zadań realizowanych przez opiekuna Młodzieżowej Rady jest katalogiem przykładowym, co oznacza, że dopuszczalne jest także wykonywanie przez niego innych, niewymienionych w uchwale zadań, które zostaną wypracowane dopiero w praktyce, na etapie realizacji uchwały. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, Rada w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego winna określić zakres obowiązków opiekuna Rady w sposób definitywny i jednoznaczny, a zatem w formie katalogu zamkniętego.

Wobec powyższego, regulacja przedmiotowej uchwały w zakresie dotyczącym zakresu obowiązków opiekuna Młodzieżowej Rady jest sprzeczna z prawem tj. z art. 3e ust. 13 ustawy w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji RP. Powyższe naruszenie prawa należy zakwalifikować jako istotne.

W tym miejscu ponownie należy zaznaczyć, że zgodnie z wynikającą z art. 2 Konstytucji RP regułą jasności prawa, przedmiotowa uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Organ nadzoru wskazuje również, że organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.*

Uwzględniając wykazane powyżej naruszenia, organ nadzoru wskazuje jednak, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wskazanej na wstępie części uchwały.

Omawiane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy bowiem zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie należy wskazać, że wyjaśnienia w sprawie wszczętego postępowania nadzorczego, przysłane przez powiat myszkowski w piśmie z dnia 3 grudnia 2024 roku, nie wpłynęły na zmianę stanowiska organu nadzoru w powyższym zakresie.

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr X/57/2024 Rady Powiatu w Myszkowie z dnia 31 października 2024 r. w sprawie: wyrażenia zgody na utworzenie Młodzieżowej Rady Powiatu Myszkowskiego i nadania jej Statutu., została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz