



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 3408

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.28.7.2015.MS6 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO**

z dnia 15 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 3 ust. 2 pkt a), § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 14, ust. 15 załącznika do uchwały Nr X/76/15 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 23 czerwca 2015 r. w sprawie powołania Głogowskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Głogowie podjęła w dniu 23 czerwca 2015 r. uchwałę Nr X/76/15 Rady Miejskiej w Głogowie w sprawie powołania Głogowskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu, zwaną dalej także uchwałą.

Uchwała wpłynęła do Organu Nadzoru w dniu 3 lipca 2015 r.

W toku postępowania nadzorczego Organ Nadzoru stwierdził podjęcie § 3 ust. 2 pkt a), § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 14, ust. 15 załącznika do przedmiotowej uchwały z istotnym naruszeniem art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Uchwałą Nr X/76/15 Rada Miejska w Głogowie powołała Głogowską Radę Seniorów oraz nadała jej Statut. Podstawę do podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 5c ustawy o samorządzie gminnym: „1. Gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. 2. Rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów. 3. Gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. 4. Gminna rada seniorów składa się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. 5. Rada gminy, powołując gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów. 6. Rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej. Przepisy ust. 3-5 stosuje się odpowiednio.”.

W § 3 ust. 2 pkt a), § 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 14, ust. 15 załącznika do uchwały wprowadzono regulacje dotyczące organów Rady Seniorów to jest Zarządu Rady i Zebrania Rady: „Członek Rady ma prawo: a) czynnego i biernego prawa wyborczego do Zarządu Rady,” (§ 3 ust. 2 pkt 1 a)

załącznika do uchwały), „1. Władzami Rady są: a) Zebranie Rady, b) Zarząd Rady. 2. Najwyższą władzą Rady jest Zebranie Rady. 3. Zarząd Rady składa się z 3 osób, wybranych przez Zebranie Rady na okres jej kadencji. 4. Zarząd Rady na bieżąco koordynuje działania Rady oraz reprezentuje Radę na zewnątrz.(...) 6. Odwołanie członka Zarządu Rady następuje na wniosek co najmniej 4 członków Rady, złożony pisemnie nie później niż 14 dni przed posiedzeniem rady, na którym ma być rozpatrywany oraz w trybie określonym w § 3 pkt 4 Statutu. (...) 14. Posiedzenia Zarządu zwoływane są przez przewodniczącego rady w miarę potrzeb, nie rzadziej niż raz na 3 miesiące. 15. Do kompetencji zarządu Rady należy: a) reprezentacja Rady na zewnątrz, b) realizacja uchwał Zebrania Rady, c) opracowywanie planu pracy Rady, d) rozpatrywanie sporów powstałych na tle działalności Rady.” (§ 4 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4, ust. 6, ust. 14, ust. 15 załącznika do uchwały).

Zdaniem Organu Nadzoru regulacja taka stoi w sprzeczności z treścią art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem rada gminy, powołując gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów. Oznacza to, że to Rada Miejska w Głogowie, realizując upoważnienie ustawowe z art. 5c ustawy o samorządzie gminnym, nie może wyjść poza granice upoważnienia i regulować kwestii nim nieobjętych. Rada Miejska nie może więc, wprowadzać do statutu Głogowskiej Rady Seniorów organów rady seniorów, regulować trybu ich wyboru, pracy i kompetencji.

Zauważyć należy ponadto, że pojęcie organów samorządu terytorialnego uregulowane zostało w ustawodawstwie zwykłym. W odniesieniu do samorządu gminnego uczynił to art. 11a ust. 1 ustawy, który stanowi, że do organów gminy zalicza się wyłącznie radę gminy oraz wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Równocześnie rada gminy została wprost upoważniona do powołania komisji rady. Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Rada gminy ze swojego grona może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy.” Tymczasem takie upoważnienie do powoływania organów rady seniorów nie zostało przewidziane w ustawie o samorządzie gminnym w odniesieniu do rady seniorów. Przytoczony powyżej przepis art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, reguluje w sposób wyczerpujący zakres przedmiotowy statutu gminnej rady seniorów. Zgodnie z nim, akt ten normować powinien wyłącznie kwestie zasad działania takiej rady oraz trybu wyboru jej członków. Brak podstaw prawnych do normowania w statucie rady seniorów jakichkolwiek organów rady seniorów, w tym także wymienionych w uchwale Rady Miejskiej: Zebrania Rady i Zarządu Rady. Odmienne uregulowanie tej materii uznać należy za przekroczenie upoważnienia ustawowego, a więc za istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością stwierdzenia nieważności odpowiedniego fragmentu załącznika do analizowanej uchwały.

Należy zaznaczyć, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co wzmacnia nałożony na gminę konstytucyjny obowiązek działania w granicach wyznaczonych przez ustawę, gdyż skutek wejścia w życie przedmiotowej uchwały ma zastosowanie do nieograniczonego kręgu adresatów. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, podejmując akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym, jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi o istotnym naruszeniu prawa, w tym wypadku art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także § 135 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908). Zgodnie z § 135 powyższego rozporządzenia w uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2. Zgodnie zaś z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”: „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

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

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:  
*T. Smolarz*