



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia czwartek, 1 czerwca 2023 r.

Poz. 3152

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.223.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 30 maja 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LXI/467/23 Rady Miejskiej w Tolkmicku z dnia 27 kwietnia 2023 r.** w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Tolkmicku oraz nadania jej statutu w części dotyczącej:

- § 2,
- § 8 ust. 3 lit. a w zakresie sformułowania: "lub jego przedstawiciel" i lit. b w zakresie sformułowania: "...lub jego przedstawiciele",
- § 8 ust. 5 lit. b oraz
- § 11 ust. 2 w zakresie sformułowania: "(lub jego przedstawiciela)".

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa na wstępie, Rada Miejska w Tolkmicku, działając na podstawie art. 5c ust. 2 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której mowa na wstępie. Przedmiotem uchwały jest powołanie Gminnej Rady Seniorów, załącznikiem do uchwały jest Statutu Rady Seniorów, dalej zwany statutem.

Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 maja 2023 r.

Materialno-prawną podstawą podjęcia przedmiotowej uchwały jest art. 5c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej zwaną ustawą.

Zgodnie z art. 5c ust. 2 ustawy rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów.

Stosownie do ust. 5 art. 5c ustawy rada gminy, tworząc gminną 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 gminy, na terenie której funkcjonuje ta rada,
 - 4) zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków
- dążąc do wykorzystania potencjału podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów.

W świetle stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartego w wyroku z dnia 27 października 2017 r. sygn. akt II OSK 349/16, uchwała podjęta na podstawie wyżej powołanego art. 5c ustawy, jest aktem normatywnym w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym i stanowi źródło prawa na terenie objętym

obszarem działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Zaliczenie badanej uchwały do aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konsekwencje w postaci spełniania przez nią wszystkich wymogów związanych z tworzeniem i obowiązywaniem źródeł prawa, z uwzględnieniem zasady prymatu ustawy w hierarchii źródeł prawa oraz zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że każda regulacja wykraczająca poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W § 2 statutu postanowiono, iż rada jest ciałem o charakterze inicjatywnym, doradczym i konsultacyjnym wobec organów Miasta i Gminy Tolkmicko, jednocześnie wskazując, poprzez wyliczenie w punktach od 1 do 18 obszary współpracy dotyczące osób starszych.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że stosownie do art. 5c ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Kwestionowany przepis § 2 statutu stanowi modyfikację ww. art. 5c ust. 3 ustawy, co w świetle ugruntowanego stanowiska judykatury stanowi istotne naruszenie prawa. Akty prawa miejscowego nie mogą bowiem regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej, powtarzać, ani modyfikować tych przepisów, na co wskazują sądy administracyjne w wyrokach: NSA w wyroku z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12.

Ponadto należy wskazać, że art. 5c. ustawy o samorządzie gminnym, upoważnia radę gminy do jednoczesnego podjęcia aktu powołania rady seniorów oraz do nadania jej statutu. Upoważnienie wynikające z ww. art. 5c ust. 5 ustawy pozostawiło radzie gminy z jednej strony dużą swobodę legislacyjną w zakresie unormowań statutowych, na co wskazuje użycie zwrotu "w szczególności"- odnośnie katalogu elementów niezbędnych do uregulowania w statucie - z drugiej strony natomiast, przedstawia ramowo najistotniejsze elementy, które powinien uwzględniać każdy statut rady seniorów. Niemniej jednak materia statutowa rady seniorów nie może modyfikować ani zawęzać zakresu działania określonego w przepisach ustawy.

W treści kwestionowanego postanowienia statutu określono, w formie katalogu zamkniętego, obszary współpracy rady seniorów z organami Miasta i Gminy Tolkmicko. Z treści natomiast ust. 1 art. 5c ustawy wynika, że zasadniczym celem powołania gminnej rady seniorów, jest obywatelska aktywizacja osób starszych w społeczności lokalnej. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że: „Rady te będą reprezentować interesy i potrzeby starszych mieszkańców wobec władz samorządowych i brać udział w formułowaniu oraz przekazywaniu opinii i stanowisk dotyczących nie tylko strategicznych, ale i bieżących planów rozwoju gminy. Rada ta będzie praktycznym realizatorem [...] prawa osób starszych do współdecydowania o tym, jak gmina ma funkcjonować, wyglądać, czemu służyć, na jakie programy i inwestycje wydawać środki budżetowe”. Z uzasadnienia do ustawy wynika także, iż spektrum działania rady seniorów ma być szerokie i właściwie zbieżne z zakresem działania gminy, a zatem kwestionowane regulacje zawarte w § 2 pkt 1-18 statutu stanowią sprzeczną z zamiarem ustawodawcy marginalizację spraw właściwych dla rady seniorów. Należy również podkreślić, iż cel działania rady seniorów został określony w wyżej powołanym art. 5c ust. 1 ustawy.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu zawartego w wyroku z dnia 19 czerwca 2019 r. sygn. akt IV SA/Po 353/18, które organ nadzoru podziela, „przepisy art. 5c ustawy o samorządzie gminnym upoważniają radę gminy do jednoczesnego podjęcia aktu powołania Rady Seniorów oraz do nadania jej statutu, określającego tryb wyboru członków Rady i zasady jej działania. Materia statutowa Rady Seniorów ma określać - zgodnie z delegacją ustawową - tryb wyboru członków Rady i zasad jej działania, a materia o utworzeniu Rady winna odzwierciedlać wyłącznie wolę (jednorazową) rady gminy w zakresie samego powołania nowego organu. Wobec tego stwierdzić należy, że ustalając w § 1 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały główny cel, obszary działania oraz zadania Rady Seniorów, Rada Miejska wykroczyła poza delegację ustawową określoną w art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym Sąd wskazuje, że zaskarżona uchwała zawiera regulacje w zakresie celu powołania, obszarów działania Rady Seniorów oraz jej zadania, co nie mieści się w pojęciu "powołania rady seniorów", ani też w pojęciu "trybu powoływania członków Rady oraz zasad jej działania". Należy wskazać, że "tryb wyboru członków Rady oraz zasady jej działania", który należy do materii statutowej, swym zakresem znaczeniowym obejmują jedynie kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków Rad Seniorów i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie”.

(podobnie: WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 14 września 2015 r. sygn. akt IV SA/Gl 14/15 oraz NSA w wyroku z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt II OSK 349/16).

Wobec powyższego stwierdzić należy, że ustalając w § 2 statutu obszary współpracy Rady Seniorów w Tolkmicku z organami Miasta i Gminy Tolkmicko, Rada Miejska w Tolkmicku wykroczyła poza delegację ustawową, określoną w art. 5c ust. 5 ustawy. Przywołane postanowienia statutu nie mieszczą się bowiem w pojęciu "powołania rady seniorów", ani też w pojęciu "trybu powoływania członków rady oraz zasad jej działania".

Zakwestionować należy także, postanowienie § 11 ust. 2 statutu, wskazujące na możliwość zwołania posiedzenia Rady Seniorów na wniosek przedstawiciela Burmistrza Tolkmicka oraz na wniosek przedstawiciela Przewodniczącego Rady Miejskiej.

Z § 7 statutu Gminy Tolkmicko, stanowiącego załącznik do uchwały Nr LVI/395/18 Rady Miejskiej w Tolkmicku wynika, że pracę Rady Miejskiej organizuje oraz prowadzi jej obrady Przewodniczący Rady Miejskiej lub wyznaczony przez niego Wiceprzewodniczący. W przypadku nieobecności Przewodniczącego Rady Miejskiej i niewyznaczenia Wiceprzewodniczącego, obowiązki Przewodniczącego wykonuje Radny najstarszy wiekiem.

Żadne z postanowień statutu Gminy Tolkmicko nie przewiduje istnienia funkcji *przedstawiciela* Przewodniczącego Rady. Istnienia takiej funkcji nie można także wywodzić z ustawy o samorządzie gminnym. Ponadto, bez podstawy prawnej zostało przyznane uprawnienie do występowania z wnioskiem o zwołanie posiedzenia Rady *przedstawicielowi* Burmistrza Tolkmicka. Ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie wskazuje organy gminy. Do organów tych nie można zaliczyć *przedstawiciela* burmistrza.

Na marginesie wskazać należy, że możliwe jest udzielenie przez organ wykonawczy gminy pełnomocnictwa/upoważnienia do dokonania określonych czynności. W takim wypadku adresat upoważnienia/pełnomocnik działa jako *przedstawiciel* organu wykonawczego, jednak działanie jako *przedstawiciel* następuje w imieniu i na rzecz organu wykonawczego.

Powyższe uwagi należy odnieść odpowiednio również do kwestionowanych zapisów § 8 ust. 3 lit. a i lit. b statutu.

Odnosząc się postanowienia § 8 ust. 5 lit. b statutu, w którym Rada Miejska w Tolkmicku przewidziała wygaśnięcie członkostwa w Radzie Seniorów przed upływem kadencji, z powodu stwierdzenia prawomocnym wyrokiem popełnienia przestępstwa lub przestępstwa skarbowego popełnionego z winy umyślnej, należy wskazać, że Rada Miejska w Tolkmicku w sposób nieuprawniony wprowadziła dodatkowe, obok określonego wieku i przedstawicielstwa podmiotu działającego na rzecz osób starszych, kryterium negatywne wygaśnięcia mandatu wobec osoby wchodzącej w skład rady seniorów.

W ocenie organu nadzoru zakwestionowane powyżej przepisy, w sposób istotny naruszają prawo, zaistniała zatem konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki