



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 22 marca 2024 r.

Poz. 1691

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.111.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 21 marca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm., dalej u.s.g.), stwierdzam nieważność uchwały Nr LVII/448/2024 Rady Gminy Wydminy z dnia 13 lutego 2024 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Wydminach oraz nadania jej Statutu, w części dotyczącej § 3 ust. 1 i 2, § 20 ust. 5-9, § 22 ust. 1 w zakresie sformułowania „reprezentuje Radę na zewnątrz i” i ust. 3, § 28 oraz § 30 załącznika nr 1 do ww. uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Gminy Wydminy działając na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 5c ust. 2 - 8 u.s.g., powołała Gminną Radę Seniorów w Wydminach oraz nadała jej Statut, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały (dalej statut).

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 5c ust. 5 u.s.g., 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.

Natomiast zgodnie z art. 5c ust. 3 u.s.g., gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

Mając na uwadze powyższe przepisy, należy zakwestionować postanowienie § 3 ust. 1 statutu, stanowiącego, iż rada jest organem opiniodawczym, doradczym i inicjatywnym wobec Gminy, jako wprowadzającego modyfikację przepisu art. 5c ust. 3 u.s.g.

Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Uchwała organu gminy 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 NSA z dnia 30 września 2009 r. o sygn. akt II OSK 1077/09, wyroku WSA w Bydgoszczy z dnia 11 września 2012 r. o sygn. akt II SA/Bd 660/12 oraz wyroku WSA w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r. o sygn. akt IV SA/Gl 391/12.

W § 3 ust. 2 statutu Rada Gminy Wydminy postanowiła, że do zadań Rady należy w szczególności:

- 1) formułowanie opinii i wniosków w sprawach dotyczących osób starszych,
- 2) inicjowanie działań na rzecz osób starszych,
- 3) budowanie pozytywnego wizerunku osób starszych,
- 4) monitorowanie potrzeb osób starszych oraz
- 5) upowszechnianie wiedzy o potrzebach i prawach osób starszych.

Określając zadania Rady Seniorów, Rada Gminy Wydminy wykroczyła poza delegację ustawową. Zakwestionowane regulacje nie mieszczą się w pojęciu "tryb powoływania członków Rady oraz zasady jej działania". Wobec bowiem wyraźnego określenia w ustawie celu powoływania Rad Seniorów (wskazującego zakres działania Rad Seniorów), którym jest "sprzyjanie solidarności międzypokoleniowej i tworzenie warunków do pobudzania aktywności osób starszych w społeczności lokalnej", przyjęć należy, iż tryb wyboru członków Rady oraz zasady jej działania swym zakresem znaczeniowym obejmują jedynie kwestie organizacyjne, prowadzące do powołania członków Rad Seniorów i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie. Należy wskazać, iż Rada Gminy Wydminy w § 3 ust. 2 statutu określając obszary działania Rady oraz jej zadania, sprowadziła zakres działania Rady, jedynie do podejmowania określonych akcji na rzecz osób starszych. Natomiast z art. 5c ust. 1 u.s.g. wynika, że zasadniczym celem powoływania powyższego organu gminy 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 kwestionowana regulacja zawarta w § 3 ust. 2 statutu, stanowi 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 u.s.g.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyrokach WSA w Gliwicach z 24 czerwca 2015 r. o sygn. akt: IV SA/Gl 893/14 oraz WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 r. o sygn. akt: IV SA/Po 353/18.

W § 20 ust. 5 statutu Rada Gminy Wydminy postanowiła, iż członkowie Rady pełnią swoje funkcje społecznie i nie przysługują im diety ani wynagrodzenia. Natomiast w § 20 ust. 6-9 Rada Gminy Wydminy określiła zasady zwrotu kosztów przejazdów dla członków Gminnej Rady Seniorów.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując delegację wynikającą z art. 5c ust. 5 u.s.g., nie ma kompetencji do wprowadzania do statutu postanowień, dotyczących określenia zasad, na jakich członkowie Rady będą uczestniczyć w jej pracach, a tak należy interpretować przepis decydujący o niepobieraniu przez członków Rady diety oraz wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków Rady w jej pracach, w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługujących im z tego tytułu konkretnych uprawnieniach, nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania Rady.

Dodatkowo, należy zakwestionować postanowienie § 22 ust. 1 statutu w zakresie sformułowania: „reprezentuje ją na zewnątrz i”. Przedmiotowym przepisem Rada Gminy Wydminy wprost powierzała reprezentację Gminnej Rady Seniorów jej Przewodniczącemu i nie przewidziała, w tym zakresie żadnych ograniczeń, ani wyłączeń. Skoro nie określono granic reprezentacji - stąd wnosić należy, że obejmuje ona każdą sferę działalności ww. podmiotu, w tym np. działania prawnego związanego ze składaniem oświadczeń woli w imieniu ciała kolegiального, jakim jest rada seniorów. W ocenie organu nadzoru, umocowanie takie winno natomiast wynikać każdorazowo z uchwały wieloosobowego podmiotu, który jest reprezentowany, gdyż w innym przypadku może dojść do sytuacji, że przewodniczący będzie działał za radę, a to jest niedopuszczalne. Podkreślić należy, że zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy/uchwałodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna

przejawiać się w konkretności przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Użyte przez Radę Gminy Wydminy pojęcie „reprezentuje ją na zewnątrz”, jest bardzo szerokie i sugeruje, że legalnym jest, w każdym przypadku, działanie Przewodniczącego Rady - za Gminną Radę Seniorów, o ile wyczerpuje ono wymóg jej reprezentowania, czyli nawet wówczas, gdy na daną czynność Przewodniczący nie miał umocowania.

W § 22 ust. 3 statutu, określono zadania sekretarza obrad i wskazano, iż sekretarz swoje zadania wykonuje przy wsparciu pracownika Urzędu. Ponadto, w §28 statutu postanowiono, iż obsługę administracyjno, biurową oraz wsparcie finansowe Gminnej Rady Seniorów w Wydminach zapewnia Wójt. Wskazać należy, że przywoływane postanowienia również wykraczają poza upoważnienie, wynikające z powołanego na wstępie art. 5c ust. 5 u.s.g., bowiem nie można bez ustawowego upoważnienia nakładać obowiązków na inne organy oraz pracowników urzędu gminy.

Ponadto należy zakwestionować § 30 statutu stanowiący, iż zmian w niniejszym Statucie dokonuje Rada Gminy w trybie właściwym dla jego nadania. Z inicjatywą dokonania zmiany może wystąpić Gminna Rada Seniorów. W materii statutowej, zdaniem organu nadzoru, nie mieszczą się unormowania dotyczące trybu zmiany treści przedmiotowego statutu. Przepisy ustawy *o samorządzie gminnym*, nie przewidują umieszczenia przedmiotowych regulacji w tego typu akcie i stanowią przekroczenie delegacji ustawowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ orzekł jak we wstępie.

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

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurski
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski