



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia piątek, 31 października 2025 r.

Poz. 3899

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.179.2025 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 29 października 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r., poz. 1153), **stwierdzam nieważność** uchwały Nr XXI/145/2025 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 30 września 2025 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Gminie Korsze oraz nadania jej statutu, **w części** dotyczącej § 1 załącznika do ww. uchwały w zakresie sformułowania „(...) której zadaniem jest reprezentowanie interesów seniorów wobec samorządu Gminy Korsze”, § 2, § 9 ust. 4, § 11 ust. 1 w zakresie sformułowania „(...) reprezentuje Radę na zewnątrz i (...)” załącznika do ww. uchwały oraz § 16 ust. 1 i 2 załącznika do ww. uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, Rada Miejska w Korszach działając na podstawie art. 5c ust. 2 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, powołała Gminną Radę Seniorów w Korszach 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 postanowienia: § 1 w części ustalającej, że zadaniem Gminnej Rady Seniorów jest reprezentowanie interesów seniorów wobec samorządu gminy Korsze oraz §2 statutu, stanowiącego, że rada ma charakter inicjatywny, doradczy i konsultacyjny wobec organów Gminy Korsze, z którymi współpracuje we wszystkich obszarach dotyczących osób starszych, 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.

Określając zadanie Rady Seniorów, Rada Miejska w Korszach 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”, przyjąć 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.

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 §1 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 § 9 ust. 4 statutu Rada Miejska w Korszach postanowiła, że członkowie Rady pełnią swoje funkcje społecznie, nie pobierając z tego tytułu diet ani wynagrodzenia.

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.

Ponadto, zakwestionować należy w części przepis §11 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) reprezentuje ją na zewnątrz i (...)”. Przedmiotowym przepisem Rada Miejska w Korszach wprost powierzyła 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 kolegialnego, 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 ponadto 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 Miejską w Korszach pojęcie „(...) reprezentuje ją na zewnątrz i (...)”, 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.

Z obrotu prawnego wyeliminowany musi zostać również przepis § 16 ust. 1 Statutu Rady Seniorów, stanowiący, że zmiany niniejszego Statutu mogą nastąpić na wniosek Burmistrza Korsz lub co najmniej 3/5 składu Rady na mocy uchwały Rady Miejskiej w Korszach, a także ust. 2. stanowiący, że o samorozwiązaniu i likwidacji Gminnej Rady Seniorów decyduje organ powołujący z własnej inicjatywy, na wniosek Burmistrza lub wniosek Gminnej Rady Seniorów, gdyż regulacje te wykraczają poza delegację ustawową.

W materii statutowej (dotyczącej statutu rady seniorów), zdaniem organu nadzoru, nie mieszczą się unormowania dotyczące trybu zmiany treści przedmiotowego statutu ani kwestii rozwiązania Rady Seniorów. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie przewidują umieszczenia, w tego typu akcie, przedmiotowych regulacji.

Dodać także trzeba, że kwestionowany przepis § 16 ust. 1 i 2 Statutu Rady Seniorów jest ponadto spreczny z regulacjami Statutu Gminy Korsze, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XIII/81/07 Rady Miejskiej w Korszach z dnia 28 września 2007 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Korsze (Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 2018 r., poz. 90 z późn. zm.), która w § 18 ust. 2 określa podmioty posiadające inicjatywę uchwałodawczą. Owa niezgodność z obowiązującym prawem miejscowym stanowi również rażące naruszenie prawa, przesądzające o konieczności stwierdzenia nieważności ww. regulacji.

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-Mazurskiego
Mateusz Szauer
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski