



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 grudnia 2022 r.

Poz. 9661

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.249.2022.3

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.)

orzekam

nieważność § 1, § 3 ust. 2 pkt 5 oraz § 7 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały nr L/325/2022 Rady Gminy Rychtal z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Rychtalu oraz nadania jej statutu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2022 r. Rada Gminy Rychtal podjęła uchwałę nr L/325/2022 w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Rychtalu oraz nadania jej statutu, dalej jako "uchwała". Statut Rady Seniorów Gminy Rychtal stanowi załącznik do uchwały, dalej jako "Statut".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 5c ust. 2 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 listopada 2022 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Jak stanowi art. 5c ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.), dalej jako "u.s.g.", Rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów. Gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny (art. 5c ust. 3 u.s.g.). 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 (art. 5c ust. 4 u.s.g.). 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 (art. 5c ust. 5 u.s.g.).

Zgodnie z treścią art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 Konstytucji RP wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków

legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11, CBOSA).

W § 1 Statutu rada określiła zadania rady seniorów. Zdaniem organu nadzoru, na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 5c ust. 5 u.s.g. organ stanowiący gminy nie posiada kompetencji do określania zadań (celów działania) rady seniorów. Uregulowanie zadań ww. rady seniorów nie można bowiem zakwalifikować do trybu wyboru jej członków i zasad działania rady. Wskazane wyżej przekroczenie upoważnienia ustawowego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa (wyrok WSA w Poznaniu z 11 lutego 2022 r., IV SA/Po 968/21, CBOSA; wyrok NSA z 29 września 2021 r., III OSK 413/21, CBOSA). Przedmiotowe uchybienie skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 1 Statutu.

W § 3 ust. 2 Statutu rada postanowiła: "W skład Rady Seniorów wchodzi osoby desygnowane przez:

- 1) Jednostki OSP z terenu gminy Rychtal - po 1 przedstawicielu;
- 2) Polski Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów koło Rychtal - 1 przedstawiciel;
- 3) Polski Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów koło Drożki - 1 przedstawiciel;
- 4) Koła Gospodyń Wiejskich z terenu Gminy Rychtal – po 1 przedstawicielu;
- 5) Wójta Gminy Rychtal - 1 przedstawiciel;
- 6) Klub Seniora w Drożkach - 1 przedstawiciel".

W ocenie organu nadzoru, swoich przedstawicieli do rady seniorów nie może zgłaszać organ wykonawczy gminy, jako podmiot nieprzewidziany w treści art. 5 ust. 4 u.s.g. Organ nadzoru podziela w tym zakresie stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z 29 września 2021 r., III OSK 413/21, CBOSA: "Przepis ten określa warunki legitymizacji społecznej członków Rady Seniorów. Nie może on być wykładany rozszerzająco, albowiem mogłoby to prowadzić do podważenia społecznej akceptacji składu Rady Seniorów, mającej być organem wyrażającym wolę osób starszych, a nie jakichkolwiek innych podmiotów czy organów. Nie sposób jednocześnie uznać, że Burmistrz albo Rada Miasta wpisują się w jedną z dwóch kategorii podmiotów posiadających legitymację czynną, o których mowa w art. 5c ust. 4 u.s.g. Organy te nie mogą zostać zaklasyfikowane jako <<podmioty działające na rzecz osób starszych>>. Gdyby wolą prawodawcy było umożliwienie organom gminy zgłaszania osób mających być członkami Rady Seniorów, to wójt (burmistrz, prezydent) i rada gminy (miasta) zostałiby wprost wymienieni w powyższym przepisie. Tymczasem brak takiego uregulowania przemawia za interpretacją przeciwną".

Wobec powyższego, zachodzi konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego § 3 ust. 2 pkt 5 Statutu.

W § 7 ust. 1 i 2 Statutu rada postanowiła "1. Wójt Gminy Rychtal odwołuje członka Rady Seniorów przed zakończeniem kadencji rady, na podstawie wniosku Rady Seniorów podjętego po uprzednim przegłosowaniu wniosku bezwzględną większością głosów statutowego składu rady. 2. Odwołania członka Rady Seniorów może dokonać organ, którego członek jest reprezentantem".

Zdaniem organu nadzoru, w zakresie udzielonego radzie gminy w art. 5c ust. 5 u.s.g. upoważnienia do określenia w statucie gminnej rady seniorów "trybu wyboru jej członków i zasad działania" mieści się także możliwość unormowania w statucie zasad (przesłanek i trybu) ustaniania członkostwa w radzie seniorów w związku z odwołaniem członka rady seniorów albo wygaśnięciem jego mandatu (wyrok WSA w Poznaniu z 11 lutego 2022 r., IV SA/Po 968/21, CBOSA). Przedmiotowa kwestia nie stanowi jednak obligatoryjnej materii statutowej.

Stwierdzić należy, że rada nie wskazała jakichkolwiek przesłanek uzasadniających odwołanie członka rady seniorów. Odwołanie przewidziane przez radę w Statucie poprzez swój wyłącznie formalny i bezwarunkowy charakter (tj. brak opatrzenia jakimkolwiek materialnym warunkiem w postaci np. wystąpienia nieusprawiedliwionych absencji na posiedzeniach rady, czy długotrwałej choroby uniemożliwiającej członkowi rady seniorów czynny udział w pracach rady) oraz automatyzm skutku organ nadzoru uważa za nadmiernie uznaniowe, a wręcz arbitralne. Postanowienia statutu rady seniorów, które czynią procedurę odwołania członka rady podatną na nadmierną dyskrecjonalność czy arbitralność, nie spełniają wymogu legalności i jako takie muszą zostać wyeliminowane z obrotu prawnego (wyrok WSA w Poznaniu z 11 lutego 2022 r., IV SA/Po 968/21, CBOSA).

Zarazem w Statucie w ogóle nie uregulowano trybu odwołania członka rady seniorów przez organ, którego jest reprezentantem. W szczególności nie wiadomo komu powinno zostać zakomunikowane oświadczenie o odwołaniu członka rady seniorów, w jakiej formie ma być ono podjęte (czy jest wymagana forma pisemna oświadczenia), ani w którym konkretnie momencie dochodzi do odwołania (np. czy z chwilą uchwalenia wniosku, czy jego zakomunikowania określonej podmiotowi).

W świetle powyższego, konieczne jest stwierdzenie nieważności § 7 ust. 1 i 2 Statutu.

Końcowo organ nadzoru zwraca uwagę, że w uchwale rada posługuje się pojęciem "Gminna Rada Seniorów w Rychtalu", natomiast w Statucie - "Rada Seniorów Gminy Rychtal" - brak jest zatem konsekwencji w określeniu tej instytucji przez radę w obrębie tego samego aktu prawnego.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Rychtal

Wójt Gminy Rychtal