



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 17 listopada 2023 r.

Poz. 10119

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.555.2023.8

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 3 listopada 2023 r.

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.)

orzekam

nieważność uchwały nr LXVII/431/2023 Rady Miejskiej Gminy Koźminek z dnia 28 września 2023 r. w sprawie zmiany uchwały nr XII/134/2020 w sprawie powołania Rady Seniorów Gminy Koźminek oraz nadania jej statutu - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 28 września 2023 r. Rada Miejska Gminy Koźminek podjęła uchwałę nr LXVII/431/2023 w sprawie zmiany uchwały nr XII/134/2020 w sprawie powołania Rady Seniorów Gminy Koźminek oraz nadania jej statutu, zwaną "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie "art. 5 c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U z 2023r., poz. 40)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 5 października 2023 r.

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

Podstawę prawną podjęcia uchwały stanowi art. 5c ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.), dalej „ustawa”, zgodnie z którym: "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".

Ponadto stosownie do treści art. 5c ust. 5a „Jeżeli rada gminy zadecydowała o zwracaniu kosztów, o których mowa w ust. 4a, w statucie, o którym mowa w ust. 5, określa się zasady zwrotu tych kosztów, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi”.

Zgodnie z art. 5c ust. 4 ustawy „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”.

Uchwała podjęta na podstawie art. 5c ust. 5 ustawy stanowi akt prawa miejscowego. Charakter normatywny tej uchwały przesądza więc o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że wszystkie unormowania takiej uchwały muszą precyzyjnie realizować delegację ustawową i nie mogą swym zakresem przekraczać jej granic. W wyroku WSA w Poznaniu z 11 maja 2023 r., IV SA/Po 134/23, LEX nr 3572188, Sąd sprecyzował, że „Do istotnych wad uchwały, których wystąpienie skutkuje stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów jednostek samorządu terytorialnego do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał”.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej, czyli zasadę praworządności. Organ wykonujący kompetencję prawodawcy jest obowiązany działać tylko na podstawie prawa, a normy prawne muszą określać jego kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice jego aktywności. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje, nie może ich domniemywać, a wszelkie próby rozszerzenia zakresu ustawowego upoważnienia należy uznać za naruszające prawo w stopniu istotnym.

Dodać także należy, iż modyfikacja, czy powtórzenie przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98; wyrok NSA z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; wyrok NSA z 6 października 2015 r., II OSK 1041/15 - CBOSA).

Statut Rady Seniorów Gminy Koźminek, dalej "statut", stanowi załącznik do uchwały.

W § 4 ust. 1 statutu Rada Miejska Gminy Koźminek uregulowała, iż „W skład Rady Seniorów Gminy Koźminek wchodzi od 6 do 10 osób”. Z kolei w § 4 ust. 3.1 statutu rada postanowiła, iż „W skład Rady Seniorów wchodzi 1 osoba wskazana przez Burmistrza Gminy, 1 osoba wskazana przez Radę Miejską, a pozostałe 8 pochodzi ze: a) wskazania organizacji społecznych z terenu gminy, które mają w swoich celach statutowych zapisaną działalność na rzecz osób starszych, b) wskazania przez 20 osób spośród osób starszych zamieszkałych na terenie gminy”. Ponadto w § 4 ust. 3.2 statutu rada ustaliła, iż „W przypadku organizacji społecznych, wymagane jest zgodne wskazanie przez dwóch przedstawicieli zarządu organizacji”.

Odnosząc się do powyższego, organ nadzoru stwierdza, że rada w sposób nieuprawniony wskazała skład rady seniorów, w zakresie w jakim postanowiła, że w jej skład będzie wchodziła jedna osoba wskazana przez Burmistrza Gminy i jedna osoba wskazana przez Radę Miejską. Jak wynika uzasadnienia wyroku WSA w Szczecinie z 18 maja 2023 r., II SA/Sz 195/23, LEX nr 3571296, „jeśli rada gminy zdecyduje się na powołanie gminnej Rady Seniorów, to musi godzić się z faktem, iż Rada ta nie będzie składać się z przedstawicieli wskazanych przez organ wykonawczy i organ stanowiący gminy, a z przedstawicieli właśnie osób starszych”. Podobnie NSA w wyroku z 27 października 2017 r., II OSK 349/16 wyjaśnił, że „Ustawodawca w art. 5c ust. 4 u.s.g. określił zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do udziału w radzie nie przewidując w składzie rady przedstawicieli Prezydenta Miasta oraz Rady Miejskiej”. Wyrok wydany w poprzednio obowiązującym stanie prawnym zachowuje aktualność na gruncie obecnie obowiązujących przepisów.

W ocenie organu nadzoru także skład rady seniorów wskazany w pkt a) i b) ust. 3.1 § 4 statutu został nieprawidłowo uchwalony. Rada postanowiła bowiem, że członkowie tej rady są wskazywani przez organizacje społeczne z terenu gminy, które mają w swoich celach statutowych zapisaną działalność na rzecz osób starszych (§ 4 ust. 3.1 pkt a statutu), jednocześnie rada postanowiła, że „W przypadku organizacji społecznych, wymagane jest zgodne wskazanie przez dwóch przedstawicieli zarządu organizacji” (§ 4 ust. 3.2 statutu). Ponadto w § 4 ust. 3.1 pkt b statutu rada postanowiła, że członkowie do rady seniorów będą wskazywani przez 20 osób spośród osób starszych zamieszkałych na terenie gminy.

Tymczasem zgodnie z art. 5c ust. 4 ustawy „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”.

Ponadto w świetle art. 5c ust. 2a pkt 1 ustawy rada gminy tworzy gminną radę seniorów na wniosek „w gminie do 20 000 mieszkańców - co najmniej 50 mieszkańców tej gminy, którzy ukończyli 60 lat”. Rada wprowadziła zatem odmienny, niż ustalony w ustawie skład rady seniorów, przekraczając przyznany jej zakres kompetencji ustawowych. Na marginesie organ nadzoru, odnosząc się do § 4 ust. 3.2 statutu stwierdza, że przepis ten również wykracza poza kompetencje ustawowe rady, gdyż rada nie posiada uprawnień do określania sposobu reprezentacji określonych organizacji społecznych.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na wzajemną sprzeczność przepisów § 4 ust. 1 i ust. 3.1 statutu. Analiza tych przepisów nie daje odpowiedzi co do ilości osób wchodzących w skład rady. Konsekwencją powyższego jest stwierdzenie, że także ustalony przez radę tryb i kryteria wyboru członków rady seniorów jest niejasny (§ 4 ust. 6.1-6.4 statutu).

W § 5 ust. 1 zdanie drugie statutu rada uchwaliła, że „Członkom Rady seniorów nie przysługuje wynagrodzenie, dieta ani zwrot kosztów w związanych z pracą w Radzie”. Natomiast w § 9 ust. 1 statutu rada wprowadziła zapis, że „Członkowi Rady Seniorów biorącemu udział w zorganizowanym wydarzeniu, poza obrębem gminy Koźminek na którym reprezentuje on Radę, mogą być zwracane na jego wniosek, poniesione koszty w tym koszty przejazdu na terenie kraju, na podstawie dokumentów w szczególności rachunków faktur lub biletów potwierdzających poniesienie wydatków w wysokości na jaką opiewają przedstawione dokumenty”. Powyższe zapisy statutu są wzajemnie sprzeczne. Analiza tych przepisów nie daje odpowiedzi, czy zgodnie z wolą rady członkowi rady seniorów przysługuje zwrot kosztów, o których mowa w art. 5c ust. 4a ustawy czy nie. Jednocześnie organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z art. 5c ust. 5a ustawy, jeżeli rada zadecyduje o zwracaniu kosztów, o których mowa w ust. 4a tego przepisu, zobowiązana jest określić zasady zwrotu tych kosztów, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi. Za określenie maksymalnej wysokości kosztów podlegających zwrotowi nie sposób uznać pojęcia „wysokości na jaką opiewają przedstawione dokumenty” - § 9 ust. 1 statutu.

W świetle z art. 5c ust. 5 pkt 4 ustawy rada powinna w statucie określić odrębnie zasady wygaśnięcia mandatu radnego rady seniorów oraz zasady odwołania członków tej rady. Tymczasem w § 8 ust. 1 statutu rada określiła przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego rady seniorów, do których to przesłanek wygaśnięcia mandatu zaliczyła odwołanie członka rady seniorów: „w przypadku ujawnienia okoliczności mogących podać w wątpliwość wiarygodność Radnego niezbędną do wypełnienia funkcji o charakterze zaufania publicznego” (pkt. f). W tym miejscu organ nadzoru ponownie zwraca uwagę na konieczność odrębnego uregulowania zasad wygaśnięcia mandatu i zasad odwołania jej członków.

Jako nieprawidłowe organ nadzoru uznaje także, wprowadzenie ust. 3 do § 8 statutu, który reguluje tryb odwołania Przewodniczącego Rady Seniorów, Wiceprzewodniczącego Rady Seniorów oraz Sekretarza Rady w sposób odmienny niż członków tej rady. Tymczasem należy zauważyć, że ustawodawca zobowiązuje radę do ustalenia zasad odwołania członków rady nie dając przy tym upoważnienia do ustalania odmiennego trybu odwołania członków rady ze względu na pełnione przez nich funkcje w tej radzie.

Powyższe uchybienia mają charakter istotnego naruszenia prawa. Ponadto organ nadzoru stwierdza, że rada przy podejmowaniu ocenianej uchwały dopuściła się także naruszeń prawa o charakterze nieistotnym.

W ocenie organu nadzoru, rada stanowiąc w § 1 uchwały: „W Uchwale nr XII/134/2020 w sprawie powołania Rady Seniorów Gminy Koźminek oraz nadania jej statutu, zmienia się załącznik nr 1 do uchwały w brzmieniu stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”, dokonała niedozwolonej dorozumianej nowelizacji uchwały, poprzez zmianę załącznika do tej uchwały. Przytoczenie w uchwale, a konkretnie w załączniku do uchwały wszystkich przepisów statutu tych zmienionych oraz tych, które nie zostały zmienione, narusza przepisy § 82, § 85 ust. 1 i 2, § 86, § 93 ust. 1 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej „ZTP”, które na mocy § 143 ZTP mają odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Zgodnie z § 82 ZTP, zmiana (nowelizacja) ustawy (uchwały) polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub dodaniem do niej nowych przepisów. Przepisy ustawy (uchwały) zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym dokonywane zmiany, a pierwszemu artykułowi ustawy zmieniającej albo przepisowi zmieniającemu zamieszczanemu w innej ustawie nadaje się brzmienie: „W ustawie (uchwale) (tytuł ustawy [uchwały]) wprowadza się następujące zmiany:” (§ 85 ust. 1 i 2 ZTP).

Zmiana ustawy (uchwały) nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana, § 86 ZTP). Przepis § 93 ust. 1 ZTP zastrzega, że ustawa (uchwała) zmieniająca może zawierać tylko przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy (uchwały) zmienianej, a w razie potrzeby - także przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację. Ustawa (uchwała) nowelizująca ma charakter jednorazowy. Nie zawiera samodzielnych przepisów merytorycznych, gdyż zgodnie z § 93 ust. 1 ZTP może zawierać jedynie przepisy uchylające, przepisy zastępujące lub przepisy uzupełniające przepisy ustawy zmienianej. W razie potrzeby ustawa (uchwała) nowelizująca może zawierać także przepisy przejściowe i dostosowujące, konieczne ze względu na dokonywaną nowelizację (M. M. Dębska [w:] Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, Warszawa 2013, LEX).

W świetle powyższego, rada powinna mieć na uwadze, że dokonując zmiany uchwały należy mieć na względzie ogólny nakaz redagowania przepisów zmieniających tak, by wyraźnie wskazywały dokonywane zmiany, wyrażone w § 85 ust. 1 i 2, § 93 ust. 1 ZTP oraz zakaz dokonywania tzw. nowelizacji dorozumianej, o czym stanowi § 86 ZTP.

Jednocześnie organ nadzoru sygnalizuje, że zgodnie z treścią § 124 w zw. z § 143 ZTP, podstawową jednostką redakcyjną aktu prawa miejscowego jest paragraf (§). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Zgodnie z § 57 ust. 2 i 3 ZTP ustęp oznacza się cyframi arabskimi z kropką bez nawiasu (np. 1.), natomiast punkt oznacza się cyframi arabskimi z nawiasem z prawej strony (np. 1)). Przy czym, co najistotniejsze, ustęp stanowi samodzielną myśl ujętą w zdanie (kilka zdań), z którego można wyprowadzić przynajmniej jedną normę prawną. Natomiast punkty stanowią wyłącznie część zawartego w paragrafie lub w ustępie wyliczenia i nie jest możliwe ich stosowanie bez uwzględnienia wprowadzenia do takiego wyliczenia, ponieważ nie zawierają one samodzielnej (kompletnej) wypowiedzi. Analizowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów. Wskazane naruszenia przepisów ZTP, w ocenie organu nadzoru, nie stanowią jednak istotnego naruszenia prawa, skutkującego stwierdzeniem nieważności ocenianej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż w uchwale został błędnie podany nr uchwały zmienianej, gdyż powinien to być nr XXII/134/2020.

Biorąc pod uwagę całokształt przedstawionych nieprawidłowości, w ocenie organu nadzoru stwierdzone uchybienia analizowanej uchwały powodują konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego, albowiem błędne uregulowania obligatoryjnych zagadnień wynikających z ustawy, a także przekroczenie i modyfikacja kompetencji ustawowych przez radę powoduje, że nie będzie możliwe prawidłowe funkcjonowanie Rady Seniorów Gminy Koźminek.

Tym samym należy uznać, że oceniana uchwała narusza prawo w stopniu istotnym, czego skutkiem jest konieczność stwierdzenia jej nieważności w całości.

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec 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 Miejska Gminy Koźminek

Burmistrz Gminy Koźminek