



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 1 kwietnia 2025 r.

Poz. 2201

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.169.2025 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 27 marca 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII-89-2025 Rady Gminy Nędza z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Gminy Nędza oraz nadania jej Statutu, w części określonej w:

- 1) § 6 ust. 1 pkt 2 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5c ust. 5 pkt 1 w zw. z art. 5c ust. 4 ustawy;
- 2) § 8 ust. 4 pkt 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 5c ust. 5 pkt 4 ustawy w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako: *Konstytucja RP*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2025 r. Rada Gminy Nędza podjęła uchwałę Nr XIII-89-2025 w sprawie utworzenia Rady Seniorów Gminy Nędza oraz nadania jej Statutu, dalej jako: „uchwała”.

Załącznik do uchwały stanowi: *Statut Rady Seniorów Gminy Nędza*, dalej jako: „Statut”.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m. in.: art. 5c ust. 5 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 lutego 2025 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest w części niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5c ust. 5, 5a i 8 ustawy:

5. 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.

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.

8. *Obsługę administracyjno-biurową gminnej rady seniorów zapewnia urząd gminy. Koszty obsługi gminnej rady seniorów pokrywa urząd gminy.*

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym.

Przechodząc do analizy przedmiotowej uchwały należy wskazać, że Rada w § 6 ust. 1 Statutu określiła, że: *Kandydatów na członków Rady mogą zgłaszać:*

- 1) *podmioty wymienione w art. 5c ust. 4 ustawy,*
- 2) *rady sołeckie,*
- 3) *grupy nie mniej niż 20 seniorów zamieszkałych na obszarze gminy.*

Tymczasem, w myśl przepisu art. 5c ust. 4 ustawy legitymację czynną przy wyborze członków Rady Seniorów powierzono następującym kategoriom podmiotów:

- przedstawicielom osób starszych oraz
- przedstawicielom podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicielom organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku.

Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 września 2021 r. (sygn. akt. 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 lub jednostkom pomocniczym zgłaszania osób mających być członkami Rady Seniorów, to wójt, rada gminy, rada sołecka zostaliby wprost wymienieni w powyższym przepisie. Tymczasem brak takiego uregulowania przemawia za interpretacją przeciwną. Warto przy tym odwołać się do ratio legis kluczowego przepisu art. 5c ustawy. Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, rolą Rad Seniorów ma być reprezentowanie interesów i potrzeb starszych mieszkańców także wobec władz samorządowych. Rady Seniorów mają być formą dialogu społecznego stanowiącego „podstawę samorządności i zaangażowania obywatelskiego” (uzasadnienie projektu o zmianie ustawy z 11 października 2013 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 poz. 1318, druk nr 1572, Sejm VII kadencji, s. 1; zob. także M. Augustyniak, O pozorności praw obywatelskich w przestrzeni publicznej na podstawie wybranych mechanizmów partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 3, s. 88-91)”. Tym samym, zdaniem organu nadzoru za niezgodne z prawem należy uznać, uregulowanie w Statucie przewidujące, że swoich przedstawicieli mogą zgłaszać rady sołeckie funkcjonujące w Gminie Nędza. Nie można bowiem przyjąć, że są one podmiotami działającymi na rzecz osób starszych w rozumieniu powołanego wyżej przepisu ustawy.*

Przechodząc dalej, organ nadzoru wskazuje, że Rada w § 8 ust. 4 Statutu postanowiła, iż: *Odwołanie członka Rady następuje w przypadku:*

- 1) *pisemnego wniosku podmiotu, którego reprezentantem jest członek,*
- 2) *nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech kolejnych posiedzeniach Rady,*
- 3) *trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków członka Rady.*

Należy zauważyć, że wskazana w § 8 ust. 4 pkt 3 Statutu przesłanka odwołania członka rady seniorów, czyli „trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków członka Rady” w ocenie organu nadzoru została sformułowana w sposób zbyt ogólny, co uniemożliwia jakąkolwiek obiektywną jej weryfikację w konkretnym stanie faktycznym. Rada nie określiła na czym miałyby w ogóle polegać ta trwała niezdolność do pełnienia obowiązków członka Rady, na podstawie jakich przesłanek byłaby ona stwierdzana. Tymczasem brak odpowiedniej określoności przepisów przyznających uprawnienia lub nakładających obowiązki godzi w zasadę

demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a w szczególności w wyprowadzaną z tego przepisu zasadę przyzwoitej legislacji.

W świetle powyższego Rada Gminy Nędza naruszyła zasady prawidłowej legislacji, w tym zasadę określoności i jasności prawa, a tym samym w sposób istotny naruszyła art. 2 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 maja 2002 roku (sygn. akt K 6/02) podniósł, że wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego prawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Z tak ujętej zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Naruszeniem Konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych, które nie pozwalają obywatelowi na przewidzenie konsekwencji prawnych jego zachowań. Wobec czego należy uznać, że przesłanka odwołania członka rady seniorów określona w § 8 ust. 4 pkt 3 Statutu – w sposób istotny narusza prawo. Zawarte w przedmiotowej uchwale regulacje muszą spełniać warunek określoności prawa, co oznacza nakaz jego precyzyjności, tj. stanu, w którym istnieje możliwość wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej, zrozumiałej dla jednostki (por. T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 184-185).

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w sprzeczności z określonym przepisem prawnym. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności uchwały Nr XIII-89-2025 Rady Gminy Nędza z dnia 24 lutego 2025 r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Gminy Nędza oraz nadania jej Statutu – w części określonej na wstępie, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

Iwona Andruszkiewicz