



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 30 lipca 2024 r.

Poz. 3634

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.144.2024.AJ WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 lipca 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 721 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały nr II/17/2024 Rady Gminy Milejczyce z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Milejczycach.

UZASADNIENIE

W dniu 25 czerwca 2024 r. Rada Gminy Milejczyce podjęła uchwałę nr II/17/2024 w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Milejczycach, która wpłynęła do organu nadzoru w dniu 1 lipca 2024 i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 19 lipca 2024 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 721 z późn. zm.), dalej jako „ustawa”, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Zgodnie z art. 5c ust. 1 ustawy, gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Z kolei art. 5c ust. 2 ustawy stanowi, że rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów. Art. 5c ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, zaś zgodnie z ust. 4 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. W art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym określono, że 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.

Mocą § 2 Statutu Rada Gminy wskazała, że Rada Seniorów ma charakter doradczy, inicjatywny i konsultacyjny dla organów Gminy Milejczyce w sprawach dotyczących osób starszych, w szczególności w zakresie zadań na rzecz:

- 1) zapobiegania i przełamania marginalizacji osób starszych;
- 2) integracji i wspierania aktywności osób starszych;
- 3) profilaktyki, promocji i ochrony zdrowia osób starszych;
- 4) zapewnienia seniorom dostępu do edukacji, rekreacji i kultury;
- 5) podnoszenia uczucia bezpieczeństwa osób starszych;
- 6) przełamania stereotypów na temat osób starszych.

Zdaniem organu nadzoru powyższe regulacje, w zakresie, w jakim ograniczają zakres spraw, które mogą być przedmiotem działania Rady Seniorów, są niezgodne z art. 5c ust. 3 ustawy. Zawężenie obszaru działania Rady Seniorów jedynie do „spraw dotyczących osób starszych” stanowi nieuprawnioną modyfikację zapisów ustawy.

Za naruszający przepisy prawa w sposób istotny należy także uznać § 3 Statutu, określający katalog zamknięty zadań Rady Seniorów. Należy bowiem zauważyć, że organ stanowiący gminy nie został upoważniony do określania listy zadań Rady Seniorów. Wskazane regulacje Statutu podjęte zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5c ust. 5 ustawy. Powyższe potwierdza treść wyroku NSA z 29 września 2021 r., sygn. akt III OSK 413/21: „Przepis ten stanowi, iż statut Rady powinien określać tryb wyboru jej członków i zasady działania. Przy czym "zasady działania" nie mogą być interpretowane w ten sposób, iż organ stanowiący gminy może wskazać cele działania Rady Seniorów oraz sposoby ich realizacji. Ustawa w art. 5c ust. 3 precyzyjnie wskazuje, że rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, stanowiąc tym samym o zasadniczych kierunkach funkcjonowania Rady. Wskazanie celów Rady w uchwale stanowi wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego. Zgodnie z wykładnią językową, "zasada" działania to ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (za Słownikiem Języka Polskiego: <https://sjp.pwn.pl>). Sposób postępowania odnosi się natomiast do procesu realizacji danego działania, a nie do celu, w jakim dane działanie zostaje podjęte.” (por. wyrok NSA z 27 października 2017 r. sygn. akt II OSK 349/16).

Wskazać także należy, że Rada Gminy w Milejczycach w § 6 ust. 1 Statutu określiła, że „Rada Seniorów składa się z 3 do 7 członków”. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że skład Rady Seniorów powinien zostać określony precyzyjnie, poprzez wskazanie konkretnej liczby osób, jaka będzie uprawniona do zasiadania w Radzie. Tylko wówczas będzie można jednoznacznie określić, czy rada została prawidłowo powołana i może podejmować skuteczne działania, czy też konieczne jest jeszcze jej uzupełnienie o brakujących członków. Należy bowiem wskazać, iż statut rady seniorów, jako akt prawa miejscowego musi być sformułowany w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z niego, kto, w jakich okolicznościach i jak się powinien zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Musi zatem zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, umożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

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. Tymczasem Rada Gminy Milejczyce w § 6 ust. 2 Statutu wskazała, że Członkowie Rady Seniorów są powoływani przez Wójta Gminy Milejczyce spośród:

- 1) przedstawicieli osób starszych, posiadających poparcie co najmniej 10 osób starszych zamieszkałych na terenie Gminy Milejczyce;
- 2) przedstawicieli podmiotów zrzeszających minimum 50% osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych, wyznaczonych przez te podmioty.

Ustawodawca wśród podmiotów uprawnionych do udziału w radzie seniorów nie ujął „przedstawicieli podmiotów zrzeszających minimum 50% osób starszych”. Organ nadzoru stoi na stanowisku, że zapis § 6 ust. 2 pkt 2 Statutu stanowi nieuprawnioną modyfikację zapisów ustawowych.

W § 7 ust. 1 Statutu Rada postanowiła, że kandydat do Rady Seniorów jak i osoba starsza udzielająca poparcia, o którym mowa w § 6 ust. 2 pkt 1 w dniu upływu terminu zgłaszania kandydatur do Rady Seniorów

musi mieć ukończone co najmniej 60 lat. Ta regulacja stanowi kolejne naruszenie art. 5c ust. 4 ustawy, w którym nie wskazano, że członkami rady seniorów mogą być jedynie osoby w określonym wieku. Zgodnie z ustawą rada seniorów składa się z przedstawicieli osób starszych, a zatem jedynie wskazanie co do wieku osób popierających kandydata do rady ma umocowanie w ustawie. Powyższe potwierdza w swoim wyroku Naczelny Sąd Administracyjny: „Zważyć należy, że przepis ten określa krąg osób, które mogą pełnić funkcję członka Rady Seniorów. Jednocześnie nie stanowi on, iż rada seniorów składa się z "osób starszych", a z "przedstawicieli osób starszych". Innymi słowy, wymóg osoby starszej odnosi się nie do legitymacji biernej, a więc do osoby, która ma być członkiem rady, a do legitymacji czynnej. Ustawa nie zawęży tym samym możliwości uczestnictwa w Radzie Seniorów wyłącznie do bliżej niezdefiniowanych "osób starszych". Zgodnie z art. 5c ust. 4-5 u.s.g. jest takie uregulowanie, które pozwala na uczestnictwo w Radzie Seniorów niezależnie od wieku członka tej Rady, o ile osoba ta jest przedstawicielem osób starszych albo podmiotów działających na rzecz tych osób. Do uchwałodawcy należy zatem określenie trybu wyboru członków Rady tak, aby zapewnić osobom starszym realną możliwość wyboru własnych przedstawicieli. Wymóg ten nie może być jednak w ocenie NSA w składzie orzekającym rozumiany jako zawężenie legitymacji biernej wyłącznie do "seniorów" (wyrok NSA z 29 września 2021 r., sygn. akt III OSK 413/21).

Na mocy art. 5c ust. 5 pkt 4 ustawy Rada gminy zobowiązana jest w Statucie zawrzeć postanowienia dotyczące zasad wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków. Rada Gminy Milejczyce ograniczyła się jedynie do postanowienia w § 12 ust. 3 Statutu, że Członkostwo w Radzie Seniorów ustaje przed upływem kadencji na skutek:

- 1) pisemnej rezygnacji członka Rady Seniorów złożonej przewodniczącemu Rady Seniorów;
- 2) śmierci członka Rady Seniorów.

Powyższa regulacja nie realizuje w pełni upoważnienia ustawowego, w Statucie zabrakło regulacji dotyczącej odwołania członków Rady Seniorów przed upływem kadencji. Kwestie określone w art. 5c ust. 5 ustawy obligatoryjnie muszą zostać ustalone w Statucie Rady Seniorów. Wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się bowiem na treść Statutu. Pominięcie przez Radę Gminy któregoś z wymienionych elementów Statutu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętej uchwały.

Mając na uwadze powyższe naruszenia, wyeliminowanie z obrotu prawnego uchwały nr II/17/2024 Rady Gminy Milejczyce z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów w Milejczycach jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń