



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 2 lutego 2024 r.

Poz. 1068

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.87.2024 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/474/23 Rady Gminy Brenna z dnia 20 grudnia 2023 r. w sprawie powołania Rady Seniorów Gminy Brenna oraz nadania jej statutu, w całości, jako sprzecznej z art. 5c ust. 5 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa” w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2023 r. Rada Gminy Brenna przyjęła uchwałę Nr LIX/474/23 w sprawie powołania Rady Seniorów Gminy Brenna oraz nadania jej statutu, dalej jako „uchwała”. W podstawie prawnej uchwały wskazano art. 5c ust. 2a pkt 1 i ust. 5 ustawy. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała jest niezgodna z prawem i powinna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego w całości z przyczyn opisanych poniżej.

Zgodnie z art. 5c ustawy rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów (ust. 2). Ustawodawca określił charakter gminnej rady seniorów poprzez wskazanie, że rada ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny (ust. 3). Ponadto ustawodawca określił skład gminnej rady seniorów poprzez wskazanie, że składa się ona z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku (ust. 4). Ponadto zgodnie z art. 5c ust. 5 ustawodawca postanowił, 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.

Jak wskazano wyżej, ustawodawca w art. 5c ust. 5 pkt 4 ustawy zobowiązuje Radę do określania w statucie gminnej rady seniorów zasad wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków. Rada Gminy nadając

statut Radzie Seniorów Gminy Brenna zobligowana jest do określenia wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów statutu, w tym zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków, stosownie do dyspozycji art. 5c ust. 5 pkt 4 ustawy. Analiza treści Statutu Rady Seniorów Gminy Brenna, który stanowi załącznik do uchwały Nr LIX/474/23, dalej jako „Statut”, wykazała, że Rada Gminy przedmiotową kwestię pominęła, co stanowi naruszenie wskazanego przepisu ustawy. Powyższej wady nie sanuje regulacja § 6 Statutu, zgodnie z którą: *Ustanie członkostwa w Radzie następuje w skutek złożenia rezygnacji członka lub na wniosek podmiotu zgłaszającego kandydata*. Rada posługuje się we wskazanej regulacji ogólnym sformułowaniem „ustanie członkostwa”, które co do zasady ma miejsce w przypadku upływu kadencji. Nie określono jednak w uchwale odrębnie powodów wygaśnięcia mandatu, ani też powodów odwołania członków Rady Seniorów Gminy Brenna.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy w wykonaniu wskazanego wyżej upoważnienia ustawowego zobowiązana jest do określenia zarówno zasad wygaśnięcia mandatu członka rady seniorów. Z treści uchwały powinny wprost wynikać m. in. przesłanki wygaśnięcia mandatu oraz przesłanki odwołania członka rady seniorów. Organ nadzoru wskazuje, że pominięcie przez Radę któregośkolwiek z elementów upoważnienia ustawowego skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego. Rada obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały stanowi zaś istotne naruszenie prawa.

Wskazać także należy, że Rada Gminy Brenna w § 2 ust. 2 Statutu określiła, że *Rada składa się z 7-9 członków i działa na terenie Gminy Brenna*. 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 seniorów. 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 powinien być zredagowany w taki sposób, by dla przeciętnego adresata był zrozumiały, tzn. żeby adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go interpretować. Przepis 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.

Przedmiotowa uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. Rada Gminy Brenna w § 2 ust. 1 Statutu określiła, że *Rada Seniorów Gminy Brenna zwana dalej „Radą” zrzesza przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku i Klubów Seniora*. Organ nadzoru zauważa, że art. 5c ust. 4 ustawy jednoznacznie przesądza, że *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*. Tym samym w ocenie organu nadzoru Rada Gminy ustalając podmioty, które są zrzeszone w Radzie Seniorów Gminy Brenna wykroczyła poza delegację ustawową. Poza tym niezgodne z prawem jest również uregulowanie przepisu § 2 ust. 1 Statutu przewidujące, że *Rada Seniorów zrzesza przedstawicieli Klubów Seniora*, a więc przedstawicieli podmiotów nie przewidzianych art. 5c ust. 4 ustawy. Zamknięty katalog osób uprawnionych do zasiadania w radzie seniorów wynika wyłącznie z woli ustawodawcy, a nie woli rady gminy. W konsekwencji za niegodny z prawem należy uznać także przepis § 3 ust. 4 Statutu, gdyż użytego w nim pojęcia „podmioty działające na rzecz osób starszych) nie sposób interpretować w oderwaniu od wadliwej regulacji § 2 ust. 1 Statutu.

Organ nadzoru zauważa, że w § 3 ust. 2 Statutu Rada postanowiła, że *Nabór kandydatów ogłasza się nie później niż 6 miesięcy przed upływem kadencji Rady Gminy Brenna*. Z kolei w § 3 uchwały określono, że *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego*. Obecna kadencja rad gmin uległa przedłużeniu do dnia 30 kwietnia 2024 r., na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 2022 r. o przedłużeniu kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 2418). Należy zwrócić uwagę, że w obecnej kadencji (tj. lata 2018-2024) nie będzie możliwe przeprowadzenie pierwszego naboru do nowo powołanej Rady Seniorów Gminy Brenna przy uwzględnieniu ww. treści § 3 Statutu. Tak przyjęta regulacja przez Radę Gminy powoduje, że ogłoszenie naboru przez Wójta będzie mogło nastąpić nie później niż 6 miesięcy przed upływem kadencji Rady Gminy Brenna wybranej na lata 2024-2029. Wydaje się jednak, że nie taka była jednak wola organu stanowiącego.

Sygnalizacyjnie należy wskazać na zauważalne błędy literowe w treści § 4 ust. 1 i ust. 5 Statutu. Organ nadzoru podkreśla, że tworząc treść aktu prawa miejscowego należy uwzględniać standardy legislacyjne w odniesieniu do aktów prawa miejscowego, które wynikają z przepisów rozdziału 1 działu I Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Organ nadzoru stwierdza zatem, że Rada Gminy Brenna nie wypełniła kompleksowo zakresu spraw przekazanych jej do uregulowania przez ustawodawcę, co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, jak również przywołane wyżej postanowienia Statutu zostały podjęte z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego przysługującego organowi stanowiącemu. Tym samym uchwała istotnie narusza art. 5c ust. 4 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy podkreślić, że zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Tym samym 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. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Miejską przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99), w którym stwierdzono, iż opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do ich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Powyżej opisane uchybienia 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 powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista, bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. 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 daty jego podjęcia (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 Opolu 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; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenia nieważności uchwały w całości, 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, 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