



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 30 września 2019 r.

Poz. 4690

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.491.2019 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 27 września 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 roku, poz. 506 ze.zm.) **stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XI/8/2019 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 22 sierpnia 2019 r.** zmieniającej uchwałę Nr XVII/5/2016 Rady Miejskiej w Mrągowie z dnia 25 lutego 2016r. w sprawie powołania Mrągowskiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 2 i ust. 3,
- § 3 ust. 3,
- § 4,
- § 5,
- § 6 ust. 2 w zakresie sformułowania: „i ukończyły 60 rok życia”,
- § 9 ust. 1 pkt 1,
- § 10 ust. 4,
- § 16 ust. 1 pkt 4 oraz
- § 17

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mrągowie, na sesji w dniu 22 sierpnia 2019 roku, działając na podstawie art. 5c ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę, o której na wstępie. Przedmiotem uchwały jest nadanie nowego brzmienia załącznikowi do uchwały Nr VII/5/2016 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie powołania Mrągowskiej Rady Seniorów oraz nadania jej statutu.

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

Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartym w wyroku z dnia 27 października 2017 r. sygn. akt II OSK 349/16, uchwała podjęta na podstawie wyżej powołanego art. 5c ustawy, jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i stanowi źródło prawa na terenie

objętym obszarem działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Zaliczenie badanej uchwały do aktów prawa miejscowego pociąga za sobą konsekwencje w postaci odnoszenia do niej (i spełnienia przez nią) wszystkich zasad, charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa, przede wszystkim zasady prymatu ustawy w hierarchii źródeł prawa i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, co znajduje odzwierciedlenie w przepisach ustawy zasadniczej. W świetle art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego, organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego, wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

W § 1 ust. 2 załącznika do uchwały postanowiono, iż rada jest podmiotem o charakterze konstytucyjnym, doradczym i inicjatywnym dla organów Miasta.

Powyższy przepis stanowi modyfikację powołanego ust. 3 art. 5c ustawy, co w świetle ugruntowanego stanowiska judykatury stanowi istotne naruszenie prawa. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należącej do przepisów wyższego rzędu i tymi przepisami normowanej. Uchwała organu gminy nie powinna zatem powtarzać, ani modyfikować przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą, na co wskazują sądy administracyjne, m.in. w wyroku NSA z 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09, wyroku WSA w Bydgoszczy z 11 września 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 660/12, wyroku WSA w Gliwicach z 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12.

W postanowieniach załącznika do uchwały, Rada Miejska wprowadziła regulacje określające cele oraz zadania działania Rady odpowiednio, w § 1 ust. 3, § 4 oraz w § 5.

Określając cele działania oraz zadania Rady Seniorów, Rada Miejska wykroczyła poza delegację ustawową. Zakwestionowane regulacje nie mieszczą się w pojęciu "tryb powoływania członków Rady oraz zasady jej działania". Wobec bowiem wyraźnego określenia w ustawie celu powoływania Rad Seniorów (wskazującego zakres działania Rad Seniorów), którym jest "sprzyjanie solidarności międzypokoleniowej i tworzenie warunków do pobudzania aktywności osób starszych w społeczności lokalnej", przyjąć należy, iż tryb wyboru członków Rady oraz zasady jej działania swym zakresem znaczeniowym obejmują jedynie kwestie organizacyjne, prowadzące do powołania członków Rad Seniorów i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie. Należy wskazać, iż w § 4 oraz § 5 załącznika do uchwały, Rada Miejska określając obszary działania Rady oraz jej zadania, sprowadziła zakres działania Rady, mimo zawarcia w § 5 katalogu otwartego, jedynie do podejmowania określonych akcji na rzecz osób starszych. Natomiast z art. 5c ust. 1 ustawy wynika, że zasadniczym celem powoływania powyższego organu gminy jest obywatelska aktywizacja osób starszych w społeczności lokalnej. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że: "Rady te będą reprezentować interesy i potrzeby starszych mieszkańców wobec władz samorządowych i brać udział w formułowaniu oraz przekazywaniu opinii i stanowisk dotyczących nie tylko strategicznych, ale i bieżących planów rozwoju gminy. Rada ta będzie praktycznym realizatorem (...) prawa osób starszych do współdecydowania o tym, jak gmina ma funkcjonować, wyglądać, czemu służyć, na jakie programy i inwestycje wydawać środki budżetowe". Z uzasadnienia do ustawy wynika także, iż spektrum działania rady seniorów ma być szerokie i właściwie zbieżne z zakresem działania gminy, a zatem kwestionowane regulacje zawarte w § 1 ust. 3, w § 4 oraz w § 5 załącznika do uchwały, stanowią sprzeczną z zamiarem ustawodawcy, marginalizację spraw właściwych dla rady seniorów. Należy również podkreślić, iż cel działania rady seniorów został określony w wyżej powołanym art. 5c ust. 1 ustawy.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych, m.in. w wyrokach WSA w Gliwicach z 24 czerwca 2015 r., sygn. akt: IV SA/Gl 893/14, WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. akt: IV SA/Po 353/18.

Postanowienia § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, odnoszące się do zobowiązania Burmistrza do zapewnienia warunków organizacyjnych do prawidłowej pracy Rady również wykraczają poza upoważnienia, wynikające z powołanego na wstępie art. 5c ust. 5 ustawy. Nie można, bez ustawowego upoważnienia nakładać obowiązków na inne organy, a w ww. przepisie ustawy brak upoważnienia w tym zakresie.

W § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, iż kandydatami na członków Rady mogą być wyłącznie osoby, które zamieszkują na terenie miasta Mrągowo i ukończyły 60 rok życia.

Zgodnie z art. 5c ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, 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. Prawidłowo ukształtowana gminna rada seniorów powinna zatem składać się z dwóch grup osób: 1) osób starszych, 2) osób, które w ramach swej działalności społeczno - zawodowej, działają na rzecz osób starszych

Za niezgodne z prawem należy także uznać postanowienia § 6 ust. 2 załącznika do uchwały, w części dotyczącej określenia cenzusu wieku kandydata na członka Rady, bowiem ww. art. 5c ust. 4 ustawy, nie zawiera ograniczeń wiekowych dla wymienionych w nim przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych. Cenzus wieku – ukończony 60 rok życia, w ocenie organu nadzoru, winien mieć zastosowanie wyłącznie do osób starszych, kandydujących do zasiadania w gminnej radzie seniorów, a nie przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych. Tym samym, wprowadzenie przez Radę Miejską ograniczenia wiekowego dla tych przedstawicieli stanowi niedozwolone zaostrożenie kryterium, wymaganego przepisami ustawy od kandydatów tychże podmiotów do Mrągowskiej Rady Seniorów.

W § 10 ust. 4 załącznika do uchwały, Rada przewidziała, w szczególnie uzasadnionych przypadkach skrócenie terminu, przewidzianego, (w ust. 1) na powiadomienie o planowanym posiedzeniu i porządku obrad Rady.

Analizując powyższe przepisy należy stwierdzić, iż użyte w nim sformułowanie „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” jest nieostre, co powoduje, iż powyższa regulacja budzić może wątpliwości interpretacyjne. Zgodnie z poglądami doktryny oraz stanowiskiem judykatury, które podziela organ nadzoru, przepisy prawa miejscowego muszą być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak by wynikało z nich, kto, w jakich okolicznościach i w jak sposób powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. W ocenie organu nadzoru, przytoczone powyżej postanowienie statutu, nie spełnia tego warunku, co powoduje że została naruszona zasada poprawnej legislacji, znajdująca oparcie w art. 2 Konstytucji RP.

W § 9 ust. 1 załącznika do uchwały, zostały określone zadania Przewodniczącego Rady. W pkt 1 powołanego przepisu, przyznano przewodniczącemu Rady prawo reprezentacji Rady na zewnątrz.

Przedmiotowym przepisem Rada Miejska powierzała reprezentację Mrągowskiej Rady Seniorów jej Przewodniczącemu, co w ocenie organu nadzoru, uchybia postanowieniom art. 5c ustawy o samorządzie gminnym. Rada seniorów jest bowiem organem konsultacyjnym, będącym w strukturze organizacyjnej gminy, w związku z tym kompetencje do jej reprezentacji ma wyłącznie gmina, jako jednostka samodzielna, reprezentująca interesy społeczności lokalnej. Sprzeczne z ww. przepisem jest zatem wyposażenie Przewodniczącego Mrągowskiej Rady Seniorów w kompetencje do reprezentowania Rady na zewnątrz. Należy wskazać, iż z przepisów ustawy o samorządzie gminnym - art. 31 – wynika, że organem, który reprezentuje gminę na zewnątrz, w sferze publiczno i cywilnoprawnej, jest wójt, a jego kompetencje w tym zakresie nie są zawężone, ani ograniczone. Dlatego też ww. regulacja, przewidująca, że do zadań Przewodniczącego Rady należy reprezentowanie Rady na zewnątrz, jest niezgodna również z art. 31 ww. ustawy o samorządzie gminnym.

W § 16 ust. 1 załącznika do uchwały, określono możliwości odwołania członków Rady przez Burmistrza przed zakończeniem kadencji Rady, wskazując, w pkt 4, że może to nastąpić w przypadku ujawnienia okoliczności mogących poddać w wątpliwość wiarygodność członka Rady niezbędną do wypełniania zadań.

W tym miejscu należy odwołać się do powołanej wyżej zasady przyzwoitej legislacji, która została naruszona przy konstruowaniu kwestionowanego postanowienia. W konsekwencji uznać należy, iż pojęcie - „mogących poddać w wątpliwość wiarygodność”, jest pojęciem nieostрым znaczeniowo, co powoduje zbyt duży luz interpretacyjny, który jest niedopuszczalny w przypadku konsekwencji wynikających w przedmiotowego przepisu, w postaci możliwości odwołania.

W materii statutowej nie mieszczą się również unormowania zawarte § 17 załącznika do uchwały, dotyczące trybu zmiany treści przedmiotowego statutu. Przepisy ustawy o samorządzie gminnym, nie przewidują umieszczenia, w tego typu akcie, przedmiotowych regulacji.

W związku z tym, iż w materii statutowej można normować jedynie kwestie organizacyjne, prowadzące do powołania członków rad seniorów i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie (podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 30 stycznia 2019 r., sygn. akt: II SA/Wa 820/18, Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt II OSK 349/16), postanowiono jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojecki