

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
Nr NK-I.4131.138.2018.ACze

z dnia 31 sierpnia 2018 r.

Rada Gminy Kolsko

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 j.t. ze zm. zwanej dalej „ustawą”) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLV.246.2018 z dnia 27 lipca 2018 r. w sprawie powołania Rady Seniorów w Kolsku.

Uzasadnienie

W dniu 27 lipca 2018 r. Rada Gminy Kolsko podjęła uchwałę w sprawie powołania Rady Seniorów w Kolsku. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 sierpnia 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza art. 5c ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2018.994 t.j. ze zm.).

Zgodnie z art. 5c ustawy o samorządzie gminnym 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). Powołując gminną radę seniorów, rada gminy zobowiązana jest do nadania jej statutu, który powinien określać tryb wyboru jej członków i zasady działania, dążąc do wykorzystania potencjału działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych (ust. 5).

Z przepisu art. 5c ust. 5 ustawy wynika, iż rada gminy została upoważniona do nadania statutu radzie seniorów, określającego tryb wyboru członków rady i zasady jej działania. Stąd też należało zakwestionować § 1, § 2, § 3, § 7 ust. 2 i 3 Statutu Rady Seniorów w Kolsku stanowiącego załącznik do uchwały, które wskazują cele i zadania rady seniorów jako uregulowania wykraczające poza delegację ustawową. Powyższe regulacje nie mieszczą się w pojęciu trybu powoływania członków rady oraz zasad jej działania. Należy wskazać, że tryb wyboru członków rady oraz zasady jej działania, swym zakresem znaczeniowym obejmuje jedynie kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków rady seniorów i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie. Tymczasem Rada Gminy określając cele i zadania Rady Seniorów sprowadziła zakres działania rady seniorów jedynie do podejmowania określonych akcji na rzecz osób starszych. Tymczasem jak wynika z przepisu art. 5c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zasadniczym celem powoływania powyższego organu gminy jest obywatelska aktywizacja osób starszych w społeczności lokalnej. Tym samym spektrum działania rady seniorów zostało określone bardzo szeroko. Tak więc charakter gminnej rady seniorów wynika z woli ustawodawcy, a nie woli rady gminy. Określając zamknięty katalog zadań Rada Gminy zawężyła zatem obszar i zakres działania rady seniorów (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt II OSK 349/16). Stąd też należało zakwestionować ww. przepisy Statutu, jako istotnie naruszające prawo.

Istotnie narusza prawo także przepis § 5 ust. 2 Statutu, w którym rada gminy postanowiła, że „Członkowie Rady powoływani są przez Wójta Gminy Kolsko, spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje społeczne, stowarzyszenia, osoby udzielające się społecznie tj. radni, sołtysi.” Regulacja ta narusza prawo bowiem zgodnie z regulacją 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. W przepisie tym wyraźnie został określony katalog osób uprawnionych do zasiadania w Radzie Seniorów i nie przewiduje on osób udzielających się społecznie, tj. radnych i sołtysów.

Należy również wskazać, że rada gminy ustalając treść statutu, powinna precyzyjnie określić sposób wyboru, aby rada seniorów mogła działać sprawnie i bez przeszkód. Do zagadnień związanych z trybem wyborów członków rady seniorów, w ocenie organu nadzoru należy m.in. sposób ustalenia składu osobowego rady seniorów, ustalenie kryteriów wyboru członków rady spośród zgłaszających się osób. Organ nadzoru zwraca uwagę, iż regulacje zawarte w § 5 ust. 1 Statutu ustalające skład rady od 9 do 11 członków w dalszej części zapisów tego paragrafu, powinny określić wszystkie sytuacje związane z wyborem składu rady. Wobec powyższego należałoby zawrzeć zapisy odnośnie sytuacji gdy zostanie zgłoszonych mniej kandydatów niż wynosi dolny limit miejsc w radzie. Ponadto organ stanowiący powinien określić np. czy wymagana jest zgoda kandydata na członka rady, w jaki sposób należy dokonać zgłoszenia (forma ustna, pisemna), w jakim terminie powinny być przeprowadzone zarówno pierwsze jak i kolejne wybory do rady seniorów, w jakim terminie zwoływane jest pierwsze spotkanie rady seniorów I kadencji, itd. W statucie powinny zostać ustalone również szczegółowe zasady przebiegu wyboru przewodniczącego i wiceprzewodniczącego.

Tymczasem Rada Gminy w Statucie, podjęła w § 5 próbę uregulowania "trybu wyboru członków Rady Seniorów". Określiła ona skład liczbowy Rady Seniorów, przyznała jednocześnie określonym podmiotom prawo do desygnowania swych przedstawicieli, a także zawarła pewne szcątkowe regulacje dotyczące sposobu wyboru tych członków przez reprezentowane podmioty ograniczając się do wskazania, że Wójt Gminy ogłasza informację o możliwości zgłaszania kandydatów w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) i na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Kolsko, a warunkiem do prawidłowego zgłoszenia jest dokonanie przez organizacje określone w ust. 2 § 5 Statutu w terminie wskazanym w ogłoszeniu. Uregulowania statutu w tym zakresie są jednak niepełne i nie można uznać tym samym, że Rada Gminy wypełniła delegację ustawową.

Ponadto w ocenie organu nadzoru zapis § 9 pkt 4 Statutu nie mieści się w zakresie normy kompetencyjnej wynikającej z przepisu art. 5c ustawy o samorządzie gminnym. Jak już wspomniano wyżej - Rada Gminy uprawniona jest do określenia trybu wyboru członków rady seniorów i zasad jej działania tym samym brak jest podstaw do uregulowania kwestii dotyczących odwołania przez wójta radnego seniora.

Należy zaznaczyć, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, co wzmacnia nałożony na gminę konstytucyjny obowiązek działania w granicach wyznaczonych przez ustawę, gdyż skutek wejścia w życie przedmiotowej uchwały ma zastosowanie do nieograniczonego kręgu adresatów. Zgodnie z art. 7 Konstytucji, podejmując akty niższej rangi niż ustawa, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zakres regulacji, która może zostać wprowadzona danym aktem wykonawczym, jest wyznaczany przez przepis upoważniający. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym

zakresie kompetencji normodawczej. Oznacza to, że zakres upoważnienia dla stanowienia przepisów wykonawczych jest ustalany w drodze wykładni językowej i nie może być dowolnie rozszerzany w drodze innych wykładni przepisów prawa.

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt