



WOJEWODA LUBELSKI
NR PN-II.4131.284.2019

Lublin, 27 maja 2019 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/39/19 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie powołania Rady Seniorów w Kazimierzu Dolnym i nadania jej statutu, w części obejmującej § 4 ust. 2 pkt 1 oraz § 7 ust. 5 w brzmieniu: „w którym zgłoszeń mogą dokonywać, oprócz podmiotów nim wymienionych, także pełnoletni mieszkańcy Gminy Kazimierz Dolny” Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/39/19 Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie powołania Rady Seniorów w Kazimierzu Dolnym i nadania jej statutu, w części obejmującej § 4 ust. 2 pkt 1 oraz § 7 ust. 5 w brzmieniu: „w którym zgłoszeń mogą dokonywać, oprócz podmiotów nim wymienionych, także pełnoletni mieszkańcy Gminy Kazimierz Dolny” Statutu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/39/19 została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 maja 2019 r.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Kazimierzu Dolnym powołała Radę Seniorów w Kazimierzu Dolnym. Statut Rady Seniorów w Kazimierzu Dolnym stanowi załącznik do uchwały.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powołano art. 5c ust. 2 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z treścią art. 5c tej ustawy, 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); rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej. Przepisy ust. 3-5 stosuje się odpowiednio (ust. 6).

Jak wskazuje orzecznictwo sądowo-administracyjne, uchwała o powołaniu gminnej rady seniorów podejmowana na podstawie art. 5c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym należy do

kategorii aktów prawa miejscowego. Jest ona adresowana do społeczności lokalnej i organizacji społecznych oraz dotyczy ich praw i obowiązków. W konsekwencji analizowana uchwała spełnia cechy aktu prawa miejscowego, który do wejścia w życie wymaga jej wcześniejszego ogłoszenia w dzienniku urzędowym (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 11 września 2018 r. sygn. akt II SA/OI 429/18, wyrok NSA z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 3545/18).

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 art. 5c u.s.g. jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 40 ust. 1 u.s.g., to zaś oznacza, iż stanowi źródło prawa na terenie objętym obszarem działania danej jednostki samorządu terytorialnego.*

Zaliczenie 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 powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych i zasady, że wszystkie inne akty prawotwórcze mogą być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie. W stosunku do prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji, który stanowi, że 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 (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. akt II OSK 2058/11; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2014 r., sygn. akt I SA/GI 636/14; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. akt II SA/Bd 870/17).

Zgodnie z treścią § 4 ust. 2 statutu Rady Seniorów, stanowiącego załącznik do uchwały, *w skład Rady wchodzi: 1) przedstawiciel wskazany przez Burmistrza Kazimierza Dolnego – pracownik Ośrodka Pomocy Społecznej – 1 członek.*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja § 4 ust. 2 pkt 1 statutu przewidująca, że w skład Rady Seniorów wchodzi przedstawiciel Burmistrza Kazimierza Dolnego, jest sprzeczna z art. 5c ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.

W treści tego przepisu ustawodawca wyraźnie określił zamknięty katalog osób uprawnionych do zasiadania w Radzie Seniorów.

W art. 5c ust. 4 ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje organów jednostek samorządu terytorialnego jako podmiotów uprawnionych do zgłaszania albo wskazywania swoich przedstawicieli do Rady Seniorów. Analizując szeroki zakres zadań gminy nie można przyjąć, że jej organy są podmiotami działającymi na rzecz osób starszych, o jakich mowa w art. 5c ustawy. Skoro Rada Seniorów ma być ciałem konsultacyjnym i doradczym wobec organów gminy, to już z tej racji zastrzeżenie budziłoby desygnowanie do niej przedstawicieli tych organów (por. wyroki WSA w Gliwicach z dnia 10 marca 2016 r. sygn. akt IV SA/GI 973/15, WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 353/18, NSA z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt II OSK 349/16). Ponadto zgodnie z art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym w statucie należy określić tryb wyboru członków rady seniorów, co oznacza, że członkowie nie mogą być arbitralnie wyznaczani przez jakikolwiek podmiot, gdyż powinni być wyłonieni w wyborach, których tryb ustali rada gminy.

Powyższa argumentacja uzasadnia także zakwestionowanie § 7 ust. 5 Statutu w brzmieniu: *„w którym zgłoszeń mogą dokonywać, oprócz podmiotów nim wymienionych, także pełnoletni mieszkańcy Gminy Kazimierz Dolny.”*

W art. 5c ust. 4 ustawa o samorządzie gminnym wyraźnie wskazuje, iż w radzie seniorów mogą zasiąść przedstawiciele osób starszych oraz przedstawiciele podmiotów działających na rzecz osób starszych.

Rada gminy w stanowieniu aktów prawa miejscowego związana jest ramami stworzonymi przez ustawę. Akty prawa miejscowego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą

wkraczać w unormowania ustawowe ani przepisy wykonawcze wydane na podstawie ustaw, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać czy modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej linii orzeczniczej, uznającej za niedopuszczalne powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikację przez przepisy prawa miejscowego (por. m. in. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003 r., sygn. II SA/Ka 1831/02, wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02, wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2015r., VIII SA/Wa 319/15).

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/39/19 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Burmistrz Kazimierza Dolnego
- 2) Przewodniczący Rady Miejskiej w Kazimierzu Dolnym