



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 stycznia 2014 r.

Poz. 60

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.601.2013 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 2 stycznia 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 803/XLIV/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów, w całości - jako niezgodnej z art. 5c ust. 5 w związku z ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Częstochowy powołała Miejską Radę Seniorów (§1 ust. 1 uchwały). Jako podstawę prawną przedmiotowej uchwały wskazano art. 18 ust. 1, art. 40 ust. 2 pkt 1, art. 41 ust. 1 oraz art. 42 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 3 grudnia 2013 r.

Organ nadzoru, po dokonaniu analizy treści postanowień niniejszej uchwały, stwierdza, iż przedmiotowa uchwała zawiera uchybienia w zakresie realizacji delegacji ustawowej określonej w art. 5c ustawy o samorządzie gminnym. Jak wynika z treści art. 5c ust. 2 ustawy rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów. Zgodnie zaś z art. 5c ust. 5 ustawy 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.

W przypadku przedmiotowej uchwały nie można uznać, że Rada Miasta wypełniła prawidłowo obowiązki wynikające z art. 5c ust. 2 i 5 ustawy. W ocenie organu nadzoru wraz z powołaniem Miejskiej Rady Seniorów należało nadać jej statut, czego Rada Miasta nie uczyniła. Zadaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, powołującego Miejską Radę Seniorów, jest pełna realizacja upoważnienia ustawowego. Niespełnienie lub niewłaściwe spełnienie którejkolwiek z przesłanek w nim określonych skutkować musi uznaniem uchwały o powołaniu ww. Rady za sprzeczną z prawem.

W przedmiotowej sprawie - jako że nadanie statutu Radzie Seniorów jest elementem obligatoryjnym prawidłowego procesu tworzenia takiej Rady - brak tego elementu przesądza o wadliwości całego aktu erekcyjnego. Ramy działania Rady Seniorów określać ma wyłącznie jej statut, a nie akt o utworzeniu, który winien odzwierciedlać wyłącznie wolę (jednorazową) rady gminy w zakresie samego powołania nowego organu.

Organ nadzoru zauważa, iż w samej treści uchwały co prawda znajdują się zapisy dotyczące trybu wyboru członków Rady Seniorów, natomiast zasady działania Rady zostały określone już w Regulaminie Miejskiej Rady Seniorów, który stanowi załącznik do kwestionowanej uchwały. Wskazać także należy, iż postanowienia § 4 ust. 4 uchwały dotyczące ilości osób wchodzących w skład Rady Seniorów wynikają

również z zapisów pkt 1 Rozdziału II Regulaminu Miejskiej Rady Seniorów, a ponadto zaznaczyć trzeba, iż liczba członków tej Rady jest niedookreślona.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, o czym już wspomniano, iż regulacje dotyczące trybu wyboru członków rady seniorów, jak również zasady jej działania powinny wynikać wyłącznie z treści nadanego przez organ stanowiący statutu.

Biorąc powyższe pod uwagę należy jednoznacznie stwierdzić, iż kwestionowana przez organ nadzoru uchwała została podjęta niezgodnie z upoważnieniem ustawowym. Tymczasem Rada Miasta Częstochowy - jako organ stanowiący gminy - powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, realizując przysługującą Jej kompetencję ze ścisłym uwzględnieniem wytycznych zawartych w przepisie kompetencyjnym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co stanowi istotne naruszenie prawa. W doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowoadministracyjnym ugruntował się pogląd, iż wykładnia norm o charakterze kompetencyjnym powinna być interpretowana w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii (*vide*: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r., K 25/99, OTK 2000/5/141).

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miasta Częstochowy powołując Miejską Radę Seniorów nie nadała jej statutu, czym rażąco naruszyła art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Działanie takie musi być zatem uznane, za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

W toku postępowania nadzorczego Przewodniczący Rady Miasta Częstochowy, po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego z dnia 20 grudnia 2013 r., złożył wyjaśnienia, które przesłane zostały do organu nadzoru faxem w dniu 30 grudnia 2013 r. W piśmie tym wskazano, iż Rada Miasta brała pod uwagę stan prawny obowiązujący w dniu 21 listopada 2013 r., nie uwzględniając - nieobowiązującego w tej dacie - art. 5c ustawy o samorządzie gminnym. Jednakże, w przekonaniu organu nadzoru powołane w podstawie uchwały przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie uprawniały Rady Miasta do podjęcia uchwały w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów. Nie stanowi takiej podstawy prawnej w szczególności art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy gminnej, w oparciu o który rada gminy wydaje akty prawa miejscowego "w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych". Utworzenie nowego organu działającego w gminie - nawet posiadającego wyłącznie kompetencje konsultacyjne, doradcze i inicjatywne - możliwe jest wyłącznie w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe. Przy braku takiego upoważnienia podjęta przez radę gminy uchwałę należałoby potraktować jako nieposiadającą podstawy prawnej, a zatem sprzeczną z art. 7 Konstytucji RP.

Jednakże organ nadzoru uznał, że upoważnienie ustawowe do wydania aktu prawa miejscowego w zakresie powołania rady seniorów wprowadzone zostało ustawą z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1318). Dopiero tą nowelizacją dodano do ustawy gminnej art. 5c, który pozwala organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego utworzyć gminną radę seniorów. Ustawa ta weszła w życie co prawda dopiero 30 listopada 2013r., jednakże opublikowana została w Dzienniku Ustaw z dnia 15 listopada 2013 r. Zgodnie z § 128 ust. 2 w związku z § 143 Zasad Techniki Prawodawczej ujętych w załączniku do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908) akt prawa miejscowego "można wydać po dniu ogłoszenia ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający do jego wydania, a przed dniem wejścia w życie tej ustawy". Dlatego też organ nadzoru nie podważał co do zasady kompetencji Rady Miasta Częstochowy do podjęcia uchwały w przedmiocie utworzenia Rady Seniorów, traktując niepowołanie w podstawie prawnej art. 5c ust. 2 i 5 ustawy gminnej wyłącznie jako nieistotne naruszenie prawa. W dniu podjęcia uchwały - 21.11.2013r. ogłoszona uprzednio w Dzienniku Ustaw z dnia 15.11.2013r. zmiana ustawy o samorządzie gminnym stanowiła już część porządku prawnego i mogła stanowić podstawę do podejmowania stosownych uchwał. Oczywiście z zastrzeżeniem, by uchwały te nie weszły w życie wcześniej niż ustawa (czyli przed dniem 30.11.2013r.). W niniejszej sprawie nie miało to miejsca, gdyż § 7 uchwały Nr 803/XLIV/2013 przewiduje wejście w życie tej uchwały po upływie 14 dni od jej publikacji w dzienniku urzędowym.

Jednocześnie organ nadzoru, po zapoznaniu się z wyjaśnieniami złożonymi w toku postępowania nadzorczego nie przychylił się do prośby Przewodniczącego Rady Gminy o umorzenie postępowania nadzorczego w przedmiotowej sprawie, ze względu na niewskazanie terminu i zakresu zmian, jakich

zamierza dokonać Rada Miasta Częstochowy w odniesieniu do uchwały Nr 803/XLIV/2013. Ponadto ze względu na opublikowanie uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego w dniu 2.12.2013r. (poz. 7048) i jej wejście w życie z dniem 16.12.2013r. jedynie unieważnienie tego aktu może wyeliminować go z obrotu prawnego *ex tunc* (z mocą wsteczną).

Wobec powyższego uchwałę Nr 803/XLIV/2013 Rady Miasta Częstochowy z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości - dotyczące nienadania statutu Miejskiej Radzie Seniorów - należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

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
Dyrektor Wydziału Nadzoru
Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

- 1) Rada Miasta Częstochowy
- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) a/a