



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 3 czerwca 2015 r.

Poz. 3039

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.191.2015 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 29 maja 2015 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 107/X/2015 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 24 kwietnia 2015r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Miasta Sosnowca oraz nadania jej statutu w całości – jako sprzecznej z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) oraz z art. 5c ust. 4 oraz ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Sosnowcu utworzyła Radę Seniorów Miasta Sosnowca oraz nadała jej statut. Integralną częścią uchwały jest załącznik nr 1 przyjmujący statut Rady Seniorów Miasta Sosnowca. Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały wskazano przepis art. 5c ust. 2 i ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, dalej jako „ustawa”.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Przede wszystkim, w ocenie organu nadzoru uchwała rady gminy podjęta na podstawie przepisu art. 5c ustawy ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała ta jest wydana na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawie, co stanowi konstytucyjny warunek uznania uchwały organu gminy za akt prawa miejscowego. Ponadto normy w niej zawarte noszą w sobie cechy generalności i abstrakcyjności, a poprzez swój charakter kształtują sytuację prawną adresatów. Adresatami uchwały ustawodawca uczynił osoby starsze – seniorów oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, bądź reprezentujących interesy takich osób. Jest ona więc adresowana do ogólnie określonej grupy obywateli i dotyczy ich praw i obowiązków. Uchwała zapewnia bowiem osobom starszym – w sposób bezpośredni, bądź pośredni - czynny udział w wykonywaniu zadań publicznych przez gminę, poprzez możliwość doradzania jej organom, występowania do nich z określoną inicjatywą, czy też konsultowania, bądź opiniowania projektów aktów przez nich wydawanych. Celem tej uchwały jest obywatelska aktywizacja powyższej grupy społecznej. Podejmowana jest, aby poprzez określone formy działania, wzbudzić czy zwiększyć zainteresowanie tej grupy sprawami publicznymi, jak również wykształcić postawy świadomości samorządowej i odpowiedzialności za losy zbiorowości lokalnej wśród środowisk senioralnych.

Uchwała ta więc będzie dotyczyć nieokreślonego kręgu adresatów, obejmującego wskazane wyżej podmioty, będzie też niewątpliwie - poprzez umożliwienie tym podmiotom współdecydowania o sprawach lokalnych, a tym samym poprzez zapewnienie im wpływu na lokalną politykę samorządową - kształtować ich sytuację prawną. Należy zatem stwierdzić, że akt ten posiada wszelkie cechy pozwalające uznać **go za akt normatywny i powszechnie obowiązujący**. Należy wskazać, iż każdy akt prawny zawierający normy o charakterze generalnym oraz abstrakcyjnym, wydany przez ustawowo upoważniony do tego organ administracji publicznej, w granicach tego upoważnienia, staje się aktem powszechnie obowiązującym - aktem prawa miejscowego.

Warunkiem wejścia w życie **aktów prawa miejscowego** jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych reguluje ustawa (art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Jak zaś stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, **zawierające przepisy powszechnie** ogłaszane w dziennikach urzędowych **wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy**. W literaturze podkreśla się, że „takie rozwiązanie pełni dwie ważne funkcje: - zabezpiecza ono obrót prawny przed sytuacjami, w których akt prawny nie zawierałby przepisu o tym, kiedy wchodzi w życie (...), - wyraża zasadę (skierowaną głównie do organów wydających akty wykonawcze), w myśl której data wejścia w życie danego aktu powinna być tak wyznaczona, by pomiędzy ogłoszeniem danego aktu, a jego wejściem w życie miało przynajmniej 14 dni.” (Grzegorz Wierczyński, *Komentarz do art.4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych*, Lex). W art. 4 ust. 2 ustawy określone zostały wyjątki od stosowania standardowego okresu *vacatio legis*, zgodnie z którymi w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3 ustawy, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Tymczasem Rada Miejska w Sosnowcu, podejmując przedmiotową uchwałę określiła w § 4, że „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”. Ustalenia Rady dotyczące wejścia w życie uchwały nie odpowiadają wymogom określonym w przepisach ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Użycie sformułowania „wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia” jest niezgodne z ustawą. Należy bowiem przyjąć, iż zarówno sposób jak i termin wejścia w życie uchwały powinien być w uchwale wyraźnie określony (nie powinien być dorozumiany), tak by każdy mieszkaniec gminy mógł wyczytać z jej treści, gdzie dana uchwała została opublikowana i od kiedy będzie obowiązywać.

W demokratycznym państwie prawnym jedną z podstawowych zasad określających stosunki między obywatelem a państwem jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta opiera się na pewności prawa, rozumianej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego jako pewien zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne. Niewątpliwie jedną z istotnych dyrektyw służących realizacji zasady pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego jest nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, rozumiany między innymi jako stanowienie norm nienagannych z punktu widzenia techniki legislacyjnej. Zgodnie z tym wymogiem przepisy stanowionego prawa powinny odpowiadać powszechnie uznawanym regułom postępowania legislacyjnego - powinny więc być odpowiednio skonstruowane, zawierać jasną i zrozumiałą treść, powinny być umieszczone w odpowiednim miejscu aktu normatywnego, powinny być prawidłowo i należyście ogłoszone.

Niewątpliwie, regulacja określająca termin wejścia w życie, jest istotnym elementem treści aktu prawnego. Wejście w życie oznacza nadanie mocy obowiązującej danemu aktowi normatywnemu. Przepis o wejściu w życie ma szczególny charakter, jest to bowiem norma, za pomocą której można identyfikować początek obowiązywania aktu normatywnego. Istnieje zatem moment czasowy, począwszy od którego dana norma staje się elementem systemu prawa, a tym samym źródłem praw i obowiązków podmiotów, do których jest kierowana. **Niejasne lub nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego określającego ten moment** lub też całkowity brak takiego przepisu rodzi niepewność jego adresatów, co do chwili powstania praw, czy obowiązków wynikających z podjętego aktu. Niezbędne jest zatem zawarcie takiego przepisu w uchwale, albowiem z uwagi na skutki, jakie może ona rodzić, moment uzyskania przez nią mocy obowiązującej nie może być domniemywany (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 7 sierpnia 2008r., sygn. akt IV SA/Gl 78/08, CBOSA).

W przypadku aktów wydawanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego określenie daty wejścia w życie tego aktu ma szczególne znaczenie i jest wręcz konieczne. Należy bowiem zauważyć, że

uchwały podejmowane przez te organy mogą mieć różny charakter, przez co mogą podlegać różnym trybom uzyskiwania mocy obowiązującej, a tym samym mogą wchodzić w życie w różnym czasie. Mogą to być bowiem uchwały zwykłe, które będą wchodzić w życie z dniem podjęcia (lub z innym terminem wskazanym w tych uchwałach). Mogą to być też uchwały stanowiące akt prawa miejscowego, które z tego powodu, na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, będą ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym i będą wchodzić w życie – co do zasady - po upływie 14 dni od tego ogłoszenia. Wreszcie mogą to być uchwały, które będą ogłoszone w wojewódzkim dzienniku urzędowym na mocy przepisu szczególnego, ale jako uchwały zwykłe, wobec czego nabycie przez nie mocy obowiązującej nie będzie uzależnione od publikacji. Przeciętny adresat danej uchwały zaś nie jest w stanie sam ocenić, jaki charakter ona posiada, a tym samym jednoznacznie stwierdzić, w jakim terminie wejdzie ona w życie.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że termin wejścia w życie przedmiotowej uchwały został określony w sposób nieprawidłowy, co skutkuje unieważnieniem przedmiotowej uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała rażąco narusza również przepis art. 5c ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Statut Rady Seniorów Miasta Sosnowca, stanowiący załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały (dalej jako „Statut”), w § 3 ust. 1 rozdziału 2 przewiduje, iż w skład Rady Seniorów wchodzi 20 osób, przy czym wskazane jest, aby przynajmniej ½ składu Rady Seniorów tworzyły osoby, które ukończyły 60 rok życia. Takie określenie składu Rady Seniorów jest zdaniem organu nadzoru niezgodne z wolą ustawodawcy.

Zdaniem organu nadzoru przepisem art. 5c ust. 4 i ust. 5 ustawodawca nie upoważnia Rady do określania „wieku” osób starszych. Z treści tego przepisu ustawy wynika, iż uchwała podjęta na tej podstawie ma za zadanie – po pierwsze unormować procedurę powoływania członków w skład gminnej rady seniorów, po drugie natomiast określić zasady jej funkcjonowania. Rada określając tryb wyboru gminnej rady seniorów powinna zwrócić uwagę, iż o możliwości uczestniczenia określonych osób w pracach rady seniorów rozstrzygnął sam ustawodawca. Zastrzegł on konieczność powoływania w skład gminnej rady seniorów zarówno przedstawicieli osób starszych, jak i przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Osoby te są zatem obligatoryjnymi członkami gminnej Rady Seniorów. Tym samym tworzenie takiego katalogu ponownie, dodatkowo w drodze aktu niższego rzędu i w sposób sprzeczny z ustawą należy uznać za istotne naruszenie prawa. Należy zauważyć, że zgodnie z ustawą w skład Rady Seniorów mają wchodzić przedstawiciele - zarówno osób starszych, jak i organizacji działających na rzecz osób starszych - którzy niekoniecznie przecież muszą być osobami starszymi. Mogłoby się bowiem zdarzyć, że osoba ubiegająca się o kandydaturę w Radzie Seniorów - z powodu np.: sprawowania przedstawicielstwa w organizacji pozarządowej działającej na rzecz osób starszych – mimo, że spełnia przesłanki ustawowe – nie mogłaby - z powodu braku odpowiedniego wieku wymaganego uchwałą (aktem podustawowym) - w skład tej Rady być powołaną.

Z kolei w § 3 ust. 2 Statut, Rada określiła, iż „Członkowie Rady Seniorów są powoływani przez Prezydenta Miasta spośród: 1) przedstawicieli seniorów (przy czym przez Seniora należy rozumieć osoby powyżej 60 roku życia – rozdział 1 pkt. 1 ppkt 2 Statutu), 2) przedstawicieli organizacji pozarządowych zrzeszających osoby starsze, a także działających na rzecz osób starszych; 3) przedstawicieli innych podmiotów zajmujących się problemami osób starszych

– co pozostaje w wyraźnej sprzeczności z przepisem art. 5c ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „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”.

Nadając Radzie Seniorów Statut Rada Miejska w Sosnowcu nie wypełniła również delegacji ustawowej wynikającej z przepisu art. 5c ust. 5 ww. ustawy w zakresie trybu wyboru członków tej Rady. W § 3 rozdziału 2 Statutu postanowiła jedynie, iż członkowie Rady Seniorów są powoływani przez Prezydenta Miasta, i że „nabór przedstawicieli organizacji pozarządowych odbywa się na podstawie publicznego ogłoszenia zamieszczonego na miejskich stronach, tablicach informacyjnych w Urzędzie Miejskim oraz ogłoszenia w miejscowej prasie”. Zdaniem organu nadzoru regulacja ta jest powierzchowna i częściowa, a co za tym idzie nie wypełnia delegacji ustawowej w zakresie określenia "trybu wyboru członków" Rady Seniorów określonej przepisem art. 5c ust. 5 ustawy. Zdaniem organu nadzoru taka modyfikacja ustawy może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych i stanowi naruszenie zasad poprawnej legislacji. Zapis § 3 rozdziału 2 Statutu

nie precyzuje **jak zostanie przeprowadzony nabór, a przede wszystkim jak zostaną ustalone wyniki tego naboru**. Co więcej organiczna krąg podmiotów uczestniczących w naborze tylko i wyłącznie do „przedstawicieli organizacji pozarządowych”. Jest to istotny brak, który nie wypełnia dyspozycji upoważnienia do określenia "trybu wyborów", co stanowi naruszenie ustawowej wytycznej z art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym. Rada Miejska w Sosnowcu naruszyła obowiązek realizacji upoważnienia w sposób wyczerpujący i ustalenia regulacji z zachowaniem warunku dostatecznej określoności prawa tj. wymogów wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji RP.

Wątpliwości organu nadzoru budzi również zapis § 1 rozdziału 1 Statutu Rady Seniorów Miasta Sosnowca, określający cele i zadania tego organu. Z przepisu art. 5c ust. 5 ustawy wyraźnie wynika, iż Statut powinien określać wyłącznie tryb wyboru członków Rady Seniorów i zasady jej działania. Określenie zatem w Statucie zadań i celów działania tego organu jest przekroczeniem delegacji ustawowej wynikającej z wyżej powołanego przepisu ustawy. Co więcej, sam ustawodawca określił już w art. 5c ust. 3 ustawy, iż: „gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.” Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy prawa miejscowego jest niedopuszczalne (*por. wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2003r., sygn. II SA/Ka 1831/02, niepublikowany; wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2002r., sygn. II SA/Ka 508/02, niepublikowany*). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999r. (syg. II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17) trafnie zauważył, że „uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż Uchwała Nr 107/X/2015 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 24 kwietnia 2015r. w sprawie utworzenia Rady Seniorów Miasta Sosnowca oraz nadania jej statutu została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnianym 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.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1) Rada Miasta Sosnowiec

- za zwrotnym potwierdzeniem odbioru