



WOJEWODA
ZACHODNIOPOMORSKI

Szczecin, 27 grudnia 2022 r.

P-1.4131.381.2022.AB

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/1224/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 listopada 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Szczecinie i nadania jej Statutu.*

Uzasadnienie

W dniu 22 listopada 2022 r. Rada Miasta Szczecin podjęła uchwałę Nr XLIV/1224/22 *zmieniającą uchwałę w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Szczecinie i nadania jej Statutu.* Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 28 listopada 2022 r.

Badanym aktem Rada Miasta dokonała nowelizacji uchwały Nr XXIII/551/16 Rady Miasta Szczecin z dnia 18 października 2016 r. w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Szczecinie i nadania jej statutu¹ poprzez nadanie tej Radzie nowego Statutu.

Materialnoprawną podstawę uchwały stanowi art. 5c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, uprawniający radę gminy do utworzenia - z własnej inicjatywy bądź na wniosek zainteresowanych środowisk – gminnej rady seniorów, która ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny (art. 5c ust. 3 tej ustawy). Powołując gminną radę seniorów – zgodnie z art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym - organ stanowiący gminy 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 świetle brzmienia ww. regulacji stwierdzić należy, że Rada Miasta Szczecin posiadała niewątpliwie kompetencję do nadania nowego statutu Miejskiej Radzie Seniorów w Szczecinie. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że uchwała w powyższym przedmiocie – z uwagi na treść zawartych w niej regulacji – należy do kategorii aktów prawa miejscowego.

¹ Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego poz. 4413.

Słusznie stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia z dnia 11 września 2018 r., sygn. akt II SA/Ol 429/18, że stanowiąca przedmiot oceny uchwała jest adresowana do społeczności lokalnej, organizacji społecznych oraz dotyczy ich praw i obowiązków. Jest to akt ogólny, kierowany do nieokreślonego kręgu adresatów i wywołujący skutki prawne poza strukturami organizacyjnymi gminy².

Kwalifikacja uchwały podjętej w oparciu o art. 5c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnej jako źródła powszechnie obowiązującego prawa o charakterze wykonawczym prowadzi w efekcie do wniosku, że musi ona odpowiadać wszystkim wymogom, jakie stawiane są aktom normatywnym, w szczególności nie może ona wykraczać poza granice ustawowego upoważnienia, jak też pozostawać w sprzeczności z przepisami zamieszczonymi w aktach hierarchicznie wyżej usytuowanymi.

W przedmiotowej sprawie dla oceny legalności uchwały Nr XLIV/1224/22 istotne znaczenie mają nie tylko powołane wyżej unormowania, ale również art. 5c ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego *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.*

Jak wynika z treści uzasadnienia do projektu ustawy wprowadzającej art. 5c do ustawy o samorządzie gminnym, tj. ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym³ (druk nr 1572) "Inspiracją do przygotowania zmiany ustawy o samorządzie gminnym jest zidentyfikowanie sytuacji osób starszych, jak i pogłębiona analiza dotycząca procesów społecznych i demograficznych zachodzących w naszym kraju. (...) Jednym z najważniejszych długofalowych wyzwań rozwojowych wobec osób starszych jest ich aktywizacja obywatelska w środowisku miejsca zamieszkania, która powinna się stać samoistnym celem polityki wobec osób starszych (...) Zadaniem ustawodawcy w tym zakresie powinno być stworzenie jasnych podstaw prawnych umożliwiających praktyczne popularyzowanie idei przedstawicielstwa seniorów przy organach samorządu terytorialnego i powoływanie gminnych rad seniorów. 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. Będzie to praktyczna realizacja postulatu zwanego "prawem do miasta" tj. prawa mieszkańców, także osób starszych, do współdecydowania o tym, jak gmina ma funkcjonować, wyglądać, czemu służyć, na jakie programy i inwestycje wydawać środki budżetowe. (...) Uwzględniając zmieniającą się sytuację demograficzną należy zapewnić radom gmin czytelne przepisy prawne umożliwiające powoływanie ciał reprezentujących osoby starsze (...) Gminna rada seniorów składać się będzie z przedstawicieli grup seniorów, organizacji pozarządowych, zainteresowanych środowisk seniorskich oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Rada gminy, powołując gminną radę seniorów określi, w drodze uchwały, jej statut, tryb wyłaniania składu oraz kompetencje i zasady działania, dążąc przy wyłanianiu

² Orzeczenie utrzymane w mocy przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 lutego 2019 r. sygn. akt II OSK 3545/18.

³ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1318)

składu gminnej rady seniorów do wykorzystania potencjału działających organizacji seniorskich oraz organizacji pozarządowych i podmiotów działających na rzecz seniorów, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyłaniania członków gminnej rady seniorów. Projekt zapewnia, że rada gminy określi sama te warunki najlepiej dostosowując je do potrzeb danej społeczności lokalnej. Rada gminy może przekazać zadanie utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej organowi uchwałodawczemu jednostki pomocniczej. (...) O ile zadaniem państwa jest przede wszystkim stworzenie odpowiednich ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji polityki wobec osób starszych i realnych oraz efektywnych zasad jej finansowania, o tyle najważniejszym poziomem do jej realizacji jest poziom lokalny, przez który należy rozumieć gminy".

Uwzględniając zatem brzmienie art. 5c ustawy o samorządzie gminnym, w szczególności ust. 4 i ust. 5, a także motywy, którymi kierował się prawodawca wprowadzając do niej wskazany przepis, nie powinno budzić wątpliwości, że po pierwsze ustawodawca określił wprost, kto może wchodzić w skład gminnej rady seniorów, po drugie – do uregulowania jakich kwestii została uprawniona rada gminy. Tym samym, wypełniając dyspozycję normy wynikającej z art. 5c ust. 5 ustawy, Rada Miasta Szczecin zobowiązana była uregulować tryb wyboru – przedstawicieli osób starszych, a także przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku. Oznacza to więc, że w statucie Miejskiej Rady Seniorów w Szczecinie bezwzględnie znaleźć się muszą postanowienia, w oparciu o które „osoby starsze” będą mogły zgłaszać swoich przedstawicieli do tej Rady. Przedstawiciele osób starszych mają bowiem ustawowo zagwarantowane miejsce w gminnej radzie seniorów.

Tego rodzaju przepisów brak jest w badanej uchwale, jakkolwiek §1 ust. 3 Statutu Miejskiej Rady Seniorów w Szczecinie wskazuje, że „Rada składa się z przedstawicieli osób starszych, przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku”. Stanowiąc jak wyżej Rada Miasta Szczecin nie przewidziała trybu zgłaszania swoich przedstawicieli przez osoby starsze.

Nie sposób jednocześnie przyjąć, że przedstawiciele osób starszych mogą desygnować dowolne podmioty bądź organy. W tym kontekście za nieprawidłowy należy uznać przepis §2 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 Załącznika do uchwały Nr XLIV/1224/22, które stanowią, że „W skład Rady wchodzi:

(...);

2) trzech przedstawicieli wskazanych przez Prezydenta;

3) trzech przedstawicieli wskazanych przez Przewodniczącego Rady Miasta Szczecin”.

Oceniając zgodność z prawem takiego rozwiązania Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 czerwca 2018 r. sygn. akt IV SA/Po 353/18, stwierdził, że *z uwagi na treść przepisu art. 5c ust. 4 u.s.g. i wyraźnie w nim określony i zamknięty katalog osób uprawnionych do zasiadania w Radzie Seniorów, niezgodne z prawem jest uregulowanie przepisu § 5 ust. 2 pkt 2 i 3 statutu, przewidujące, że swoich przedstawicieli do rady mogą*

zgłaszać Burmistrz i Rada Miasta, a więc przedstawiciele podmiotów nie przewidzianych art. 5c ust. 4 u.s.g. Nie można bowiem przyjąć, że są oni przedstawicielami podmiotów działających na rzecz osób starszych w rozumieniu powołanego wyżej przepisu.

Stwierdzone uchybienia powodują konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały Nr XLIV/1224/22 Rady Miasta Szczecin z dnia 22 listopada 2022 r. *zmieniającej uchwałę w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Szczecinie i nadania jej statutu* w całości, albowiem wobec nieuregulowania obligatoryjnych zagadnień wynikających z art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, nie będzie możliwe prawidłowe funkcjonowanie Miejskiej Rady Seniorów w Szczecinie. W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności wskazanej uchwały jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Mając na względzie fakt, że w następstwie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego pozostanie w obrocie prawnym uchwała Nr XXIII/551/16 Rady Miasta Szczecin z dnia 18 października 2016 r. *w sprawie powołania Miejskiej Rady Seniorów w Szczecinie i nadania jej statutu* (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego poz. 4416 z późn. zm.), w Załączniku której §2 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 Statutu Miejskiej Rady Seniorów w Szczecinie ma tożsame brzmienie jak w Statucie przyjętym uchwałą Nr XLIV/1224/22, do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie została skierowana skarga w trybie przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

II Wicewojewoda Zachodniopomorski
Mateusz Wagemann

otrzymują:

1. Rada Miasta Szczecin,
2. a.a.

⁴ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.).