



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.1119.2023

Katowice, dnia 24 listopada 2023 r.

Rada Gminy Kozy

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej jako: *ustawa*,

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIX/404/23 Rady Gminy Kozy z dnia 24 października 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów, w całości, jako sprzecznej z art. 5c ust. 4a i 5a ustawy w zw. z art. 32 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2023 r. Rada Gminy Kozy podjęła uchwałę Nr LIX/404/23 zmieniającą uchwałę w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów.

W podstawie prawnej uchwały powołano art. 5c ust. 2 i 5 ustawy.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 października 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, że jest ona niezgodna z prawem.

Na mocy art. 5c ust. 4a-5a ustawy:

4. 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.

4a. Członkowi gminnej rady seniorów biorącemu udział w posiedzeniach gminnej rady seniorów lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on gminną radę seniorów, mogą być zwracane, na jego wniosek, poniesione koszty, w tym koszty przejazdu na terenie kraju związane z udziałem w posiedzeniu gminnej rady seniorów lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym reprezentuje on gminną radę seniorów, na podstawie dokumentów, w szczególności rachunków, faktur lub biletów, potwierdzających poniesione wydatki lub informacji o wysokości poniesionych kosztów przejazdu samochodem.

5. Rada gminy, tworząc gminną radę seniorów, nadaje jej statut określający w szczególności:

- 1) tryb i kryteria wyboru jej członków,*
 - 2) zasady i tryb jej działania,*
 - 3) długość jej kadencji, z tym że kadencja nie może trwać dłużej niż kadencja rady gminy, na terenie której funkcjonuje ta rada,*
 - 4) zasady wygaśnięcia mandatu i odwołania jej członków,*
- dążąc do wykorzystania potencjału podmiotów działających na rzecz osób starszych, a także zapewnienia sprawnego sposobu wyboru członków gminnej rady seniorów.*

5a. Jeżeli rada gminy zdecydowała o zwracaniu kosztów, o których mowa w ust. 4a, w statucie, o którym mowa w ust. 5, określa się zasady zwrotu tych kosztów, w tym ich maksymalną wysokość podlegającą zwrotowi.

W oparciu o § 1 uchwały Rada nadała nowe brzmienie postanowieniom § 41 załącznika do Uchwały Nr XXV/202/17 Rady Gminy Kozy z dnia 23 lutego 2017 w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów (tekst jedn. Dz. Urz. Woj. Śląskiego z 2019 r. poz. 820), czyli Statutu Gminnej Rady Seniorów w Kozach (dalej jako: *statut*), który to przepis w poprzednim brzmieniu stanowił, iż członkowie Rady pełnią swoje funkcje społecznie, nie pobierając z tego tytułu diet, zwrotu kosztów podróży i wynagrodzeń. Rada działała na podstawie znowelizowanych przepisów art. 5c ustawy, w zakresie, w jakim umożliwiają one uregulowanie w statucie gminnej rady seniorów problematyki zwrotu kosztów za udział w posiedzeniach gminnej rady seniorów lub w zorganizowanym wydarzeniu, na którym radny reprezentuje radę.

Jednakże w opinii organu nadzoru Rada nie wypełniła w całości przepisu delegacyjnego, tj. art. 5c ust. 5a *in fine* ustawy, który wyraźnie nakazuje organowi stanowiącemu gminy uregulowanie w statucie zasad zwrotu kosztów, o których mowa w ust. 4a, w tym ich maksymalnej wysokości podlegającej zwrotowi. Jeżeli Rada podjęła decyzję o tym, że będzie zwracać przedmiotowe koszty radnym, to należy uznać, że w takiej sytuacji wiąże ją w sposób bezwzględny przepis art. 5c ust. 5a ustawy.

Tymczasem uchwała nowelizująca nie określa precyzyjnie ww. maksymalnej wysokości kosztów. W przypadku korzystania przez radnego z własnego środka lokomocji – Rada w znowelizowanym § 41 ust. 4 statutu odesłała w tej kwestii do regulacji rozporządzenia w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (czyli rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. – Dz. U. z 2002 r., Nr 27, poz. 271 ze zm.), a rozporządzenie to faktycznie zawiera normy dotyczące maksymalnych kwot zwracanych za przejazd. Jednak w przypadku korzystania ze środków transportu publicznego (por. § 41 ust. 3 statutu w wersji znowelizowanej), maksymalna wysokość środków podlegających zwrotowi nie została w żaden sposób określona. Należy zatem uznać, że radzie seniorów został pozostawiony zbyt daleko idący zakres swobody dot. określenia w konkretnym przypadku wysokości zwracanych kosztów.

Z uwagi na niewypełnienie obligatoryjnego elementu przepisu delegacyjnego konieczne jest zakwestionowanie całości uchwały nowelizującej. Trzeba bowiem zauważyć, że nowelizacja uchwały pociąga za sobą konieczność kompleksowego uregulowania materii delegacyjnej, a organ nadzoru, dokonując oceny legalności takiej uchwały, każdorazowo ocenia, czy organ stanowiący gminy uwzględnił całość przepisu delegacyjnego obowiązującego na dzień jej podjęcia. Wyklucza to zatem możliwość dokonywania nowelizacji uchwały niejako „na raty”, w oparciu o wybrane elementy przepisu delegacyjnego.

Zdaniem organu nadzoru, analizowana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. Na mocy znowelizowanego § 41 ust. 6 statutu, zwrot dokonywany ma być wyłącznie w formie bezgotówkowej, na wskazany we wniosku numer rachunku bankowego. Z przepisem tym koresponduje brzmienie załącznika do uchwały, czyli wniosku o zwrot kosztów przejazdu. Tymczasem trzeba zauważyć, że żaden obowiązujący przepis prawa nie nakłada na osoby fizyczne obowiązku posiadania rachunku bankowego. Zatem brak możliwości np. odebrania zwracanej kwoty w kasie urzędu gminy sprawia, że przyjęte regulacje uchwały należy uznać za naruszające zasadę równości, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc bez różnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (orzeczenie TK z dnia 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK, w 1994 r., cz. II, s. 141-142).

Powyżej opisane uchybienia należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, a sprzeczność ta jest oczywista,

bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od daty jego podjęcia (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; CBOSA).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIX/404/23 Rady Gminy Kozy z dnia 24 października 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie powołania Gminnej Rady Seniorów - w całości, należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie

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

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 upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz

Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego