



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 września 2019 r.

Poz. 4272

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.289.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 sierpnia 2019 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 506 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 2. ust.1, §3, § 4 ust.2 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 w zakresie słowa: „bądź”, ust.4, ust.5 i ust. 24 pkt 1 i pkt 2, §8 ust. 3 Załącznika do uchwały Nr XIV/95/19 Rady Miasta Sanoka z dnia 29 lipca 2019r. w sprawie powołania Sanockiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu

Uzasadnienie

W dniu 29 lipca 2019r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XIV/95/19 w sprawie powołania Sanockiej Rady Seniorów oraz nadania jej Statutu. Powyższą uchwałę doręczono Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 2 sierpnia 2019r.

W toku badania legalności przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że część postanowień Statutu Sanockiej Rady Seniorów, stanowiącego Załącznik do uchwały Rady Miasta Sanoka Nr XIV/95/19 z dnia 29 lipca 2019r. narusza przepis art.5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2019r. poz. 506 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z treścią powołanego wyżej art. 5c ust.1-5 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).

Powołany wyżej przepis ustawy upoważnia radę gminy do podjęcia aktu powołania gminnej rady seniorów oraz do jednoczesnego nadania jej statutu, określającego tryb wyboru członków rady i zasady jej działania.

Podkreślenia jednakże wymaga, że tryb wyboru członków rady oraz zasady jej działania, który należy do materii statutowej, swym zakresem znaczeniowym obejmują wyłącznie kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków rad seniorów i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie. W materii tej nie mieszczą się natomiast zagadnienia dotyczące celów i obszarów działania gminnej rady seniorów, które wynikają wprost z ustawy. (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 marca 2016r. sygn. akt: IV SA/GI 973/15).

Należy zwrócić uwagę, że z przepisu art. 5c ust. 1 i ust.2 ustawy wynika, że zasadniczym celem powołania gminnej rady seniorów jest obywatelska aktywizacja osób starszych w społeczności lokalnej oraz że gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. Spektrum działania rady seniorów zostało określone bardzo szeroko, będąc właściwie zbieżnym z zakresem działania gminy. (por. wyrok NSA z dnia 27 października 2017 r., sygn. akt II OSK 349/16).

Tymczasem Rada Miasta Sanoka określając cele i obszar działań Sanockiej Rady Seniorów sprowadziła zakres działania Rady w zasadzie jedynie do podejmowania określonych akcji i działań na rzecz osób starszych. Określając zamknięty katalog obszarów działania Sanockiej Rady Seniorów Rada Miasta zawężyła zatem obszar i zakres działania Rady Seniorów.

Stąd też należy zakwestionować postanowienia zawarte w § 2 ust.1 i w § 3 Statutu Sanockiej Rady Seniorów, stanowiącego Załącznik do uchwały, które wskazują cel i obszary jej działania jako uregulowania wykraczające poza delegację ustawową i istotnie naruszające przepis art. 5c ust.1 i ust. 5 ustawy.

W §4 ust. 2 Statutu Rada Miasta postanowiła, że: „W skład Rady wchodzi: 1) 1 przedstawiciel Przewodniczącego Rady Miasta, będący osobą starszą, zamieszkały na terenie Gminy Miasta Sanoka; 2) 1 przedstawiciel Burmistrza, będący osobą starszą, zamieszkały na terenie Gminy Miasta Sanoka; 3) 7 przedstawicieli osób starszych, zamieszkałych na terenie Gminy Miasta Sanoka bądź przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz osób starszych lub zrzeszających osoby starsze, mające siedzibę na terenie Gminy Miasta Sanoka.”

Następnie, w §4 ust. 4 i 5 zawarto uregulowanie, według którego „Przedstawiciela Przewodniczącego Rady Miasta wskazuje Przewodniczący Rady Miasta.” (ust.4) „Przedstawiciela Burmistrza wskazuje Burmistrz” (ust.5).

Odnosząc się do powyższych postanowień Statutu należy zwrócić uwagę na uregulowanie zawarte w art. 5c ust.4 ustawy, który określa zamknięty katalog osób uprawnionych do zasiadania w radzie seniorów. Zgodnie z treścią powołanego przepisu ustawy 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. Określony w art. 5c ust. 4 katalog osób uprawnionych do zasiadania w Radzie Seniorów nie przewiduje przedstawicieli Przewodniczącego Rady Miasta i Burmistrza.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 10 marca 2016r. sygn. akt: IV SA/GI 973/15 wskazał, że „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. Z szerokiego zakresu zadań Gminy trudno też wyciągnąć wniosek, że jej organy są takimi podmiotami działającymi na rzecz osób starszych, o jakich mowa w art. 5c u.s.g. Kompetencje przewodniczącego rady gminy są wyznaczone przy tym w art. 19 ust.2 u.s.g. i nie mieści się w nich uprawnienie do wskazywania przedstawicieli do Rady Seniorów (...).” Podobnie, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 czerwca 2018r. sygn. akt: IV SA/Po 353/18 stwierdził, że „Rada gminy nie może uprawnić do zasiadania w gminnej radzie seniorów przedstawicieli burmistrza oraz rady miasta. Nie można bowiem przyjąć, że są oni przedstawicielami podmiotów działających na rzecz osób starszych w ramach zorganizowanych struktur zewnętrznych”.

Podobne uwagi należy odnieść do dalszej części Statutu, dotyczącej postanowień w zakresie uzupełnienia wakatów w Sanockiej Radzie Seniorów zawartych w § 4 ust. 24 pkt 1 i pkt 2.

Trzeba również zwrócić uwagę, iż zgodnie z przepisem art. 5c ust.4 ustawy gminna rada seniorów składa się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, co oznacza, że zarówno osoby starsze, jak i podmioty działające na rzecz osób starszych powinny mieć swoich przedstawicieli w gminnej radzie seniorów. Natomiast §4 ust. 2 pkt 3 Statutu zawiera zapis, według którego w skład Rady wchodzi 7 przedstawicieli osób starszych zamieszkałych na terenie Gminy Miasta Sanoka bądź przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na rzecz osób starszych lub zrzeszających osoby starsze, co stanowi nieuprawnioną modyfikację wskazanego przepisu ustawy.

W § 8 ust.3 Statutu zawarto zapis, zgodnie z którym obsługę administracyjno-biurową Rady zapewnia pracownik Wydziału Spraw Społecznych i Obywatelskich Urzędu Miasta w Sanoku.

Powyższy zapis jest nieuprawniony. Należy wskazać, że z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy wynika, iż burmistrz jest kierownikiem urzędu wykonującym uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do

pracowników urzędu, jak również organem właściwym do nadania w drodze zarządzenia regulaminu organizacyjnego, który określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy. W związku z tym osoby zatrudnione w urzędzie podlegają zwierzchnictwu służbowemu burmistrza. Wynika to również z uregulowań art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019r. poz.1282), w którym określono, że czynności z zakresu prawa pracy w urzędzie jednostki samorządu terytorialnego wobec pozostałych pracowników urzędu oraz wobec kierowników samorządowych jednostek organizacyjnych wykonuje m.in. wójt, burmistrz, prezydent miasta. Zatem to wyłącznie burmistrz jako pracodawca wykonuje czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy. Stąd wyłącznie burmistrz, jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu, może decydować o zakresie obowiązków pracowników tego urzędu i organizować pracę poszczególnych wydziałów i urzędników. W konsekwencji niedopuszczalne jest aby w statucie gminnej rady seniorów nakładać jakiegokolwiek obowiązki i zadania bezpośrednio na pracowników zatrudnionych w strukturach urzędu (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/GL 794/15, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 638/13).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały w części określonej w sentencji rozstrzygnięcia jest uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR WYDZIAŁU PRAWNEGO I NADZORU**

Mariusz Jabłoński