



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.86.2025

Rada Gminy w Nadarzynie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XI.222.2025 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Rady Seniorów Gminy Nadarzyn.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się w dniu 26 marca 2025 r. Rada Gminy Nadarzyn podjęła uchwałę Nr XI.222.2025 w sprawie zmiany Statutu Rady Seniorów Gminy Nadarzyn.

Kwestionowana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 kwietnia 2025 r. przy piśmie Sekretarza Gminy Nadarzyn znak S.0711.3.2025.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do przyjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Jako podstawę prawną uchwały wskazano art. 5c ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej „u.s.g.”. W myśl art. 5c ust. 1 u.s.g. gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej. Realizując ten cel, rada gminy może utworzyć gminną radę seniorów, składającą się z przedstawicieli osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku (art. 5c ust. 4 u.s.g.). Rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy oraz inicjatywny.

Stosownie do art. 5c ust. 5 u.s.g., wskazanego jako podstawa prawna kwestionowanej uchwały, 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.

Kwestionowana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7 Konstytucji RP obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. W swoich działaniach gmina jest ograniczona przez Konstytucję, przepisy prawa wspólnotowego oraz akty rangi ustawowej i podstawowej. W konsekwencji postanowienia uchwały stanowiącej realizację normy kompetencyjnej nie mogą naruszać innych przepisów ustawy (być z nimi sprzeczne).

Organ nadzoru analizując treść uchwały, uznał, iż uchwała w sposób istotny narusza prawo. W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 u.s.g. wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

W § 1 ust. 2 Statutu Rada Gminy postanowiła, że: „2. Rada jest organem o charakterze doradczym, inicjatywnym i konsultacyjnym organów Gminy Nadarzyn.”. Tymczasem art. 5c ust. 3 u.s.g. w sposób precyzyjny wskazuje, że rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, przy czym nie zawiera ograniczeń w tym zakresie wyłącznie

do organów Gminy Nadarzyn. Rada Gminy kwestionowanym ustaleniem dokonała nieuprawnionej modyfikacji regulacji zawartych w u.s.g. Modyfikacja regulacji ustawowych, przez przepisy uchwały może skutkować odmienną bądź sprzeczną z intencjami ustawodawcy interpretacją. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do częściowej lub całkowitej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, praktykę modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalną. Ze stanowiskiem takim korespondują § 115, § 116 i § 118, w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy także postanowienia uchwały zawarte w rozdziale II „Zakres zadań Rady” (§ 2 i 3 Statutu), w których Rada Gminy postanowiła, że:
„§ 2. Rada działa w następujących obszarach:

- 1) integracji i wspierania środowiska osób starszych oraz reprezentowania zbiorowych interesów tych osób na zewnątrz,*
- 2) wspierania aktywności osób starszych,*
- 3) profilaktyki i promocji zdrowia osób starszych,*
- 4) zapobiegania i przełamywania marginalizacji osób starszych,*
- 5) zapewnienia osobom starszym dostępu do edukacji i kultury.*

§ 3. Do zadań Rady należy:

- 1) współpraca z władzami Gminy Nadarzyn przy rozstrzyganiu o istotnych oczekiwaniach i potrzebach osób starszych, w tym przedstawianie propozycji zadań o charakterze priorytetowym,*
- 2) podejmowanie działań zmierzających do wykorzystania potencjału i czasu osób starszych na rzecz inicjatyw środowiskowych,*
- 3) propagowanie wśród osób starszych oferty kulturalnej, rekreacyjnej i edukacyjnej,*
- 4) monitorowanie potrzeb osób starszych w Gminie Nadarzyn,*
- 5) zgłaszaniu uwag i wniosków do projektów aktów prawa miejscowego dotyczących osób starszych,*
- 6) podejmowanie przedsięwzięć zmierzających do integracji społecznej osób starszych, wzmacniania ich aktywności obywatelskiej oraz służących ochronie praw i poszanowaniu godności osób w wieku senioralnym,*

- 7) *budowanie pozytywnego wizerunku osób starszych,*
- 8) *współpraca z organizacjami społecznymi i instytucjami, działającymi na rzecz osób starszych,*
- 9) *promowanie partnerstwa między samorządem lokalnym a organizacjami społecznymi działającymi na rzecz osób starszych,*
- 10) *upowszechnianie informacji o działaniach podejmowanych na terenie miasta na rzecz osób starszych,*
- 11) *prowadzenie edukacji społecznej o potrzebach, uprawnieniach i możliwościach osób w wieku senioralnym.”.*

W przywołanych powyżej § 2 i 3 Statutu Rada Gminy Nadarzyn określiła, w postaci zamkniętego katalogu, zakres zadań i obszary działania Gminnej Rady Seniorów. W ocenie organu nadzoru regulacje zawarte w § 2 i 3 Statutu są niezgodne z art. 5c ust. 1, 3, 3a i 7 u.s.g. w zakresie, w jakim ograniczają zakres spraw, które mogą być przedmiotem działania Rady Seniorów. Zawężenie obszaru działania Rady Seniorów w drodze zamkniętego katalogu stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowych. Organ stanowiący gminy nie został upoważniony do określania listy zadań Rady Seniorów czy obszarów, w których działa ta Rada. Wskazane regulacje Statutu podjęte zostały z przekroczeniem upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5c ust. 5 u.s.g. Przepis art. 5c ust. 5 u.s.g. stanowi, iż statut Rady powinien określać tryb wyboru jej członków i zasady działania, przy czym „zasady działania” nie mogą być interpretowane w ten sposób, iż organ stanowiący gminy może wskazać konkretne obszary działania Rady Seniorów oraz zadania w ramach zamkniętego katalogu. Zgodnie z wykładnią językową, „zasada” działania to ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach (za Słownikiem Języka Polskiego: <https://sjp.pwn.pl>).

Zgodnie z przyjętą linią orzecniczą sądów administracyjnych „tryb i kryteria wyboru jej członków” oraz „zasady i tryb jej działania” swym zakresem znaczeniowym obejmują wyłącznie kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków rad seniorów i umożliwiające im sprawne funkcjonowanie i działanie (analogicznie wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 820/18, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 14 września 2015 r. sygn. akt IV SA/GI 14/15). Zakres kompetencji Rady Seniorów określa wprost u.s.g. a organ stanowiący Gminy nie może go modyfikować ani zawężyć poprzez wprowadzenie zamkniętej listy obszarów działania i zamkniętego katalogu zadań. W kwestii zawarcia w statucie rady seniorów regulacji dotyczących obszarów działania i zadań tejże rady wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt III OSK 413/21 uznając, że: „Regulacje w zakresie (...) obszarów działania

Rady Seniorów oraz jej zadań nie mieszczą się bowiem w pojęciu „trybu powoływania członków Rady oraz zasad jej działania”, odnoszącym się wyłącznie do kwestii organizacyjnych związanych z powołaniem członków Rady i umożliwieniem tej Radzie sprawnego funkcjonowania.”.

Dodać należy, iż w § 3 pkt 5 Statutu Rada Gminy ograniczyła zgłaszanie uwag i wniosków wyłącznie do projektów aktów prawa miejscowego. Jak już wyżej wspomniano Rada Seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny. W sprawach dotyczących gminy Rada Seniorów może kierować zapytania i wnioski w formie uchwały, tj. we wszystkich sprawach dotyczących gminy. Skoro w myśl przepisu art. 5c ust. 1 u.s.g. gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej, to brak podstaw dla Rady Gminy do wprowadzania ograniczeń w tym zakresie. Ponadto skoro na podstawie art. 5c ust. 7 u.s.g. gminna rada seniorów może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej, a przepis nie zawęża tejże inicjatywy do uchwał stanowiących akty prawa miejscowego, to tym bardziej jest uprawniona do zgłaszania uwag i wniosków do wszystkich projektów uchwał.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy postanowienia zawarte w § 4 ust. 3, w § 7 ust. 3 lit. a, ust. 4, 5 i 6 oraz § 9 ust. 2 Statutu, w których Rada Gminy postanowiła, że:

- „*Skład osobowy Rady Seniorów wybiera Rada Gminy Nadarzyn w drodze głosowania podczas sesji Rady Gminy.*” (§ 4 ust. 3 Statutu),
- „*Wybory do Rady Seniorów przeprowadza się na sesji, o której mowa w § 4 ust. 6 Statutu.*” (§ 7 ust. 3 lit. a Statutu),
- „*Przewodniczący Rady Gminy odczytuje poszczególne kandydatury z listy ułożonej alfabetycznie i każdy radny Rady Gminy Nadarzyn ma do dyspozycji 1 głos na każdą pojedynczą kandydaturę.*” (§ 7 ust. 4 Statutu),
- „*Za wybranych uważa się kandydatów, na których oddano najwyższą liczbę głosów. W razie równej liczby głosów przeprowadza się losowanie.*” (§ 7 ust. 5 Statutu),
- „*Z przeprowadzonych wyborów sporządza się protokół zawierający dane kandydatów oraz liczbę głosów, jakie otrzymali, który jest załącznikiem do protokołu z sesji posiedzenia Rady Gminy Nadarzyn.*” (§ 7 ust. 6 Statutu),
- „*W przypadku wygaśnięcia mandatu radnego seniora w jego miejsce wstępuje pierwsza z osób, która na sesji, o której mowa w § 4 ust. 4 otrzymała kolejno największą liczbę*

głosów. W przypadku braku takiej osoby, dokonuje się wyborów uzupełniających, do których zastosowanie ma odpowiednio §4 ust. 3 i 4 oraz §7 Statutu.” (§ 9 ust. 2 Statutu).

Odnosząc się do ustaleń Statutu zawartych w § 4 ust. 3, w § 7 ust. 3 lit. a, ust. 4, 5 i 6, oraz § 9 ust. 2 wskazać należy, że zostały one przyjęte z naruszeniem przepisów 5c u.s.g., który nie ogranicza dokonania wyboru do czynności organów gminy. W judykaturze przyjęto, że jeśli rada gminy zdecyduje się na powołanie gminnej Rady Seniorów, to musi godzić się z faktem, iż Rada ta nie będzie składać się z przedstawicieli wskazanych przez organ wykonawczy i organ stanowiący gminy, a z przedstawicieli właśnie osób starszych oraz przedstawicieli podmiotów działających na rzecz osób starszych, w szczególności przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów prowadzących uniwersytety trzeciego wieku (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt III OSK 413/21). Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 października 2017 r. sygn. akt II OSK 349/16 wyjaśnił, że ustawodawca w art. 5c ust. 4 u.s.g. określił zamknięty katalog podmiotów uprawnionych do udziału w radzie seniorów. Organ nadzoru wskazuje, iż każde wykroczenie poza delegację określoną w przepisie rangi ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały. Zasady wyboru, o których mowa w art. 5c u.s.g. winny bowiem zostać określone w Statucie w sposób czytelny i przejrzysty.

Za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie zawarte w § 7 ust. 1 Rada Gminy, którym postanowiono, że: *„Kadencja Rady trwa 4 lata, z zastrzeżeniem §4 ust. 1 Statutu.”*. Zgodnie z brzmieniem przepisu, do którego § 7 ust. 1 Statutu odsyła *„Skład osobowy Rady powoływany jest na okres jej kadencji, przy czym Radni Seniorzy pełnią swoją funkcję do czasu wyboru nowej Rady Seniorów.”*. Tymczasem zgodnie z art. 5c ust. 5 pkt 3 u.s.g. długość kadencji gminnej rady seniorów nie może trwać dłużej niż kadencja rady gminy, na terenie której funkcjonuje ta rada, co z postanowień uchwały wprost nie wynika.

W § 7 ust. 5 Statutu Rada Gminy postanowiła, że: *„Za wybranych uważa się kandydatów, na których oddano najwyższą liczbę głosów. W razie równej liczby głosów przeprowadza się losowanie.”*. Uregulowania Statutu w zakresie, w jakim przewidują formę inną niż wskazana w przepisach u.s.g. są sprzeczne z prawem. Nieprawidłowe uregulowania dotyczące składu i trybu wyborów członków gminnej rady seniorów stanowi o istotnym naruszeniu prawa i rzutuje na ważność całej uchwały. Organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 5c ust. 5 u.s.g. posługuje się pojęciem „wybór” i nie ma podstaw dla organu stanowiącego gminy do wprowadzenia w uchwale innych uregulowań, nieprzewidzianych w tym przepisie, w tym także losowania, które nie jest tożsame z wyborem.

W § 9 ust. 1 Statutu Rada Gminy wskazała przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego seniora. W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Nadarzyn nie wypełniła zakresu delegacji wskazanej w art. 5c ust. 5 pkt 4 u.s.g., tj. nie określiła w Statucie jednoznacznie zasad odwołania członków gminnej rady seniorów. W przepisie § 9 ust. 1 wskazano jedynie przesłanki wygaśnięcia mandatu radnego Gminnej Rady Seniorów. Tymczasem stosownie do brzmienia art. 5c ust. 5 pkt 4 u.s.g. rada gminy tworząc gminną radę seniorów i nadając jest statut zobligowana jest do uregulowania w Statucie kwestii zasad zarówno wygaśnięcia mandatu, jak i odwołania jej członków. W ocenie organu nadzoru, z brzmienia art. 5c ust. 5 pkt 4 u.s.g. wynika, iż organ stanowiący gminy powinien w statucie gminnej rady seniorów oddzielnie uregulować zasady wygaśnięcia mandatu, a osobno zasady dotyczące odwołania członka ze składu rady seniorów. Na gruncie prawa czym innym jest zatem wygaśnięcie mandatu, które następuje automatycznie, np. na skutek złożenia rezygnacji przez radnego czy jego śmierci, czym innym natomiast jest odwołanie członka ze składu rady seniorów, w przypadku nieobecności radnego na określonej liczbie posiedzeń rady seniorów. W kwestionowanej uchwale Rada Gminy Nadarzyn ograniczyła się w § 9 ust. 3 Statutu wyłącznie do trybu odwołania przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady seniorów, co w istocie nie wypełnia delegacji z art. 5c ust. 5 pkt 4 u.s.g. Rada Gminy pominęła natomiast unormowanie wymagane przez ustawodawcę, tj. zasady odwołania członków rady seniorów. W przedmiotowej sprawie więc mamy do czynienia z sytuacją, w której Rada pominęła obligatoryjny element statutu. Organ nadzoru zaznacza, iż pominięcie któregośkolwiek elementu delegacji ustawowej, przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Tego rodzaju wada aktu powoduje, że uchwała taka jest niekompletna, tym samym koniecznym jest wyeliminowanie jej z obrotu prawnego (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż redakcja kwestionowanej uchwały nie odpowiada standardom dobrego prawodawstwa. Rada Gminy Nadarzyn w § 7 ust. 3 lit. a Statutu posłużyła się błędnym odesłaniem do nieistniejącej jednostki redakcyjnej, tj. do § 4 ust. 6. Dokonując błędnego odesłania do nieistniejącego postanowienia Statutu Rada Gminy Nadarzyn działała wbrew zasadom techniki prawodawczej, co skutkowało naruszeniem regulacji zawartych w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Zgodnie z § 6 załącznika do rozporządzenia przepisy prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Brak precyzyjnych przepisów w akcie prawa miejscowego powoduje powstanie tzw. luzu interpretacyjnego. Wprowadzanie nieprecyzyjnych i niejasnych zapisów w akcie prawa

miejscowego, narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę określoności przepisów, które wynikają z art. 2 Konstytucji RP. Prawodawca lokalny winien zatem stanowić normy sformułowane w sposób jasny, precyzyjny i jednoznaczny, zgodnie z regułami poprawnej legislacji. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2002 r., sygn. akt K 6/02 wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Wyjaśniam, iż podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery a litery na tiret (-myślniki). Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem.

Konkludując, stwierdzić należy, że organ stanowiący Gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, przestrzegając przy tym zasad techniki prawodawczej.

W przedmiotowej sprawie doszło do podjęcia uchwały z istotnym naruszeniem prawa, wobec czego organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XI.222.2025 Rady Gminy Nadarzyn z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie zmiany Statutu Rady Seniorów Gminy Nadarzyn w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 u.s.g. skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 u.s.g., służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/