



Warszawa, 12 kwietnia 2022 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.69.2022.MK

Rada Miejska w Cegłowie
ul. Tadeusza Kościuszki 4
05-319 Cegłów

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 2022 r. poz. 559, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Cegłowie z dnia 10 marca 2022 r. Nr XLIV/347/22 w sprawie powołania Rady Seniorów w Cegłowie oraz nadania jej Statutu.

Uzasadnienie

Na sesji, która odbyła się 10 marca 2022 r. Rada Miejska w Cegłowie podjęła uchwałę Nr XLIV/347/22 w sprawie powołania Rady Seniorów w Cegłowie oraz nadania jej Statutu, zwaną dalej: „uchwałą”.

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił art. 5c ustawy o samorządzie gminnym, zwanej dalej: „ustawą”, zgodnie z którym:

„Art. 5c. 1. Gmina sprzyja solidarności międzypokoleniowej oraz tworzy warunki do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej.

2. Rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów.

3. Gminna rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny.

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.

5. 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.

6. Rada gminy może w statucie jednostki pomocniczej upoważnić ją do utworzenia rady seniorów jednostki pomocniczej. Przepisy ust. 3-5 stosuje się odpowiednio.

7. Gminna rada seniorów może zgłosić do uprawnionych podmiotów wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej. Tryb zgłaszania wniosku o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej określa statut gminy”.

Przechodząc na grunt przedmiotowej uchwały należy stwierdzić, iż niezgodne z prawem są następujące uregulowania uchwały:

„§ 1 W celu zapewnienia seniorom wpływu na sprawy dotyczące społeczności lokalnej, powołuje się Radę Seniorów w Cegłowie nadając jej Statut, stanowiący Załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.”,

„§ 2 Głównym celem Rady Seniorów w Cegłowie jest służenie seniorom poprzez reprezentowanie ich uczestników wobec władz samorządowych oraz podejmowanie inicjatyw i działań na rzecz osób starszych i lokalnej społeczności.”,

jak również § 2 załącznika do uchwały, zgodnie z którym:

„§ 2. 1 Rada jest organem o charakterze doradczym, inicjatywnym i konsultacyjnym dla organów Gminy Cegłów, z którymi współpracuje we wszystkich obszarach życia dotyczących osób starszych. 2. Rada, podejmuje działania w celu integracji środowiska osób starszych oraz wzmocnienia ich udziału w życiu lokalnej społeczności Gminy Cegłów.”.

W § 4 i § 5 załącznika do uchwały Rada określiła, w postaci katalogu zamkniętego, zakres zadań i kompetencji Rady Seniorów. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 29 września 2021 r. sygn. akt III OSK 413/21: „Zasady działania” nie mogą być interpretowane w ten sposób, iż organ stanowiący gminy może wskazać cele działania Rady Seniorów oraz sposoby ich realizacji. Ustawa w art. 5c ust. 3 precyzyjnie wskazuje, że rada seniorów ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny, stanowiąc tym samym o zasadniczych kierunkach funkcjonowania Rady. Wskazanie celów Rady w uchwale stanowi wykroczenie poza zakres upoważnienia ustawowego. 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>). Sposób postępowania odnosi się natomiast do procesu realizacji danego

działania, a nie do celu, w jakim dane działanie zostaje podjęte.”. Zatem regulacje uchwały dotyczące celu powołania, obszarów działania rady seniorów oraz jej zadań i kompetencji nie mieszczą się w pojęciu „*trybu powoływania członków rady oraz zasad jej działania*”. W ugruntowanym orzecznictwie sądowym sformułowanie „*trybu wyboru członków rady oraz zasad jej działania*”, swym zakresem znaczeniowym obejmuje jedynie kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków rad seniorów i umożliwiające im sprawne funkcjonowanie i działanie (vide: wyrok WSA w Warszawie z 30 stycznia 2019 r., II SA/Wa 820/18, wyrok WSA w Gliwicach z 10 marca 2016 r., IV SA/GI 973/15, wyrok WSA w Gliwicach z 14 września 2015 r., IV SA/GI 14/15). Zakres kompetencji Rady Seniorów określa wprost ustawa i Rada Miejska w Cegłowie nie może go modyfikować ani zawężyć.

W § 6 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały określono, iż: „*Kadencja Rady trwa 4 lata licząc od dnia jej powołania, z zastrzeżeniem ust. 3.*”, a „*Rada pełni swoją funkcję do czasu powołania nowego składu Rady.*”.

§ 7 załącznika do uchwały stanowi natomiast:

„§ 7.1. W skład Rady wchodzi do 12 osób wybranych spośród:

- 1) *niezrzeszonych w organizacjach i przedstawicieli organizacji, zgłoszonych z każdego z 6 okręgów wyborczych Gminy Cegłów w liczbie 6 osób,*
 - 2) *przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli organizacji prowadzącej Uniwersytet Drugiego I Trzeciego Wieku w Cegłowie, zrzeszających osoby starsze lub których celem jest prowadzenie działalności na rzecz osób starszych, zwanych dalej "organizacjami", działających na terenie Gminy Cegłów, zgłoszonych przez te organizacje w liczbie do 3 osób*
 - 3) *przedstawiciela Rady Miasta i Gminy Cegłów w liczbie 1 osoby*
 - 4) *przedstawiciela Burmistrza Cegłowa w liczbie 1 osoby*
 - 5) *przedstawiciela innych podmiotów gminnych, które działają na rzecz osób starszych, w liczbie 1 osoby.*
2. *Przedstawicielem organizacji pozarządowej może być osoba wskazana pisemnie przez organ uprawniony do reprezentowania organizacji, która obejmuje swoją działalnością teren Gminy Cegłów*
3. *Przedstawiciela o którym mowa w ust. 1 pkt. 3 do składu Rady wskazuje Rada Miasta i Gminy Cegłów , w drodze uchwały.*
4. *Przedstawiciela, o którym mowa w ust. 1 pkt.4 i 5 do składu Rady wskazuje Burmistrz Cegłowa bezpośrednio w zarządzeniu o powołaniu Rady.*

5. Od kandydatów na członków Rady nie wymaga się stałego meldunku w Gminie Cegłów ani ukończonego 60 roku życia.

6. Kandydat/ka na członka Rady zgłaszając swoją kandydaturę zobowiązany jest do złożenia w określonym terminie, wypełnionego formularza zgłoszeniowego wraz z zgodą na kandydowanie na członka Rady Seniorów w Kancelarii Urzędu Miasta i Gminy Cegłów.

7. Zarządzenie, w którym mowa w ust.4 określa termin zgłaszania kandydatów oraz wzór formularza zgłoszenia i podlega podaniu do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu Miasta i Gminy Cegłów i na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy Cegłów

8. W przypadku zgłoszenia na członków Rady kandydatów przedstawicieli, o których mowa w ust. 1 pkt. I w liczbie większej niż 6, wyboru spośród tych osób dokonuje Burmistrz Cegłowa w drodze publicznego losowania. Czas i miejsce losowania Burmistrz Cegłowa podaje do publicznej wiadomości na co najmniej dwa dni przed dniem losowania poprzez zamieszczenie informacji na stronie internetowej Urzędu Miasta i Cegłów i na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta i Gminy Cegłów

9. Rady nie powołuje się, jeśli liczba kandydatów zgłoszonych w naborze oraz wskazanych przez Radę Miejską w Cegłowie i Burmistrza Cegłowa łącznie będzie mniejsza niż 6 osób.

10. W przypadku, o którym mowa w ust.9, kolejny nabór kandydatów do Rady przeprowadza się nie wcześniej niż po 3 miesiącach od dnia ogłoszenia poprzedniego naboru”.

W § 9 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały określono, że:

„5. Uzupelnienie składu Rady następuje w trybie jej powołania.

6. Burmistrz Cegłowa w drodze zarządzenia przeprowadza nabór uzupełniający do Rady, jeśli liczba jej członków zmniejszy się w trakcie trwania kadencji poniżej 6 osób, Do uzupełnienia składu Rady stosuje się odpowiednio § 7. Uzupelnienie składu Rady dokonuje się spośród przedstawicieli tej grupy podmiotów, z których pochodził odwołany lub zmarły członek Rady.”.

W oparciu o powyższe regulacje należy stwierdzić, że niezgodne z prawem są uregulowania statutu przewidujące, że swoich przedstawicieli do rady mogą zgłaszać burmistrz i rada miasta, a więc podmioty nieprzewidziane w art. 5c ust. 4 ustawy, podczas gdy treść wskazanego przepisu wyraźnie określa zamknięty katalog osób uprawnionych do zasiadania w Radzie Seniorów. Przepis art. 5c ust. 4 ustawy precyzyjnie określa, iż: „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". Rada Miejska w Cegłowie podjęła więc próbę uregulowania „trybu wyboru członków Rady Seniorów”, poprzez określenie liczby członków Rady Seniorów, przyznając jednocześnie określonym podmiotom prawo do desygnowania swych przedstawicieli, a także zawarła pewne szcątkowe regulacje dotyczące sposobu wyboru tych członków przez określone podmioty, by na koniec przyjąć, iż Rada Seniorów jest powoływana w drodze zarządzenia Burmistrza (§ 7 ust. 4 i 7 oraz § 9 ust. 5 i 6 załącznika do uchwały). W § 7 ust. 8 załącznika do uchwały mowa jest z kolei o wyborze w drodze publicznego losowania, a zatem uregulowania uchwały w tym zakresie są ewidentnie sprzeczne z prawem. Podkreślenia przy tym wymaga, że nieprawidłowe unormowanie dotyczące składu i trybu wyborów członków Rady Seniorów, rzutuje na ocenę legalności całej uchwały, a tym samym uzasadnia konieczność orzeczenia o stwierdzeniu jej nieważności w całości (vide: wyrok WSA w Gliwicach z 10 marca 2016 r., IV SA/ GI 973/15; wyrok WSA w Gliwicach z 14 września 2015 r., IV SA/GI 14/15).

Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5c ust. 5 posługuje się pojęciem „wybór” i nie ma podstaw do wprowadzenia w uchwale, innych uregulowań, w tym desygnowania lub losowania.

W § 8 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały określono, iż:

„2. Przewodniczący Rady, a w stosunku do Przewodniczącego Sekretarz, może wystąpić z wnioskiem do Burmistrza Cegłowa o zwrot dla członków Rady kosztów podróży związanych z zakresem działania Rady.

3. Zwrot kosztów podróży, o którym mowa w ust.2 następuje na podstawie polecenia wyjazdu służbowego zaakceptowanego przez Burmistrza Miasta i Gminy Cegłów, w wysokości obowiązującej stawki za 1 km przebiegu pojazdów używanych do celów służbowych przez pracowników Urzędu Miasta i Gminy Cegłów, lub zwrot za bilet 2 klasy pociągu lub za bilet PKS, lub MZA.”.

W § 13 ust. 2 i 3 załącznika do przedmiotowej uchwały przyjęto, że: *„Koszty obsługi Rady oraz koszty wymienione w § 8 ust.3 pokrywa się ze środków budżetu Gminy Cegłów”, a „Nadzór nad działalnością Rady sprawuje Rada Miejska w Cegłowie”.* Należy zaznaczyć, iż Rada Miejska nie ma kompetencji do regulowania kosztów, o których mowa w § 8 ust. 2 i 3 załącznika do uchwały. Podobnie Rada Miejska w Cegłowie nie posiada upoważnienia do określenia organów nadzoru nad Radą Seniorów.

Powyższe zapisy uchwały stanowią przekroczenie delegacji ustawowej. W przypadku aktów prawa miejscowego przekroczenie delegacji ustawowej kwalifikowane jest jako istotne

naruszenie prawa. Z normatywnego charakteru przedmiotowej uchwały wynika konieczność formułowania zawartych w niej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Powyższe przepisy naruszają ponadto konstytucyjną zasadę legalizmu, wyrażoną art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy mogą działać jedynie na podstawie i w ramach norm prawnych.

Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 listopada 2012 r. sygn. akt II OSK 2012/12, stosownie do unormowanej w art. 7 Konstytucji RP zasady praworządności, materia uregulowana wydanym aktem normatywnym wynikać powinna z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Zatem niedopuszczalność dokonania w akcie prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy powtórzeń norm zawartych w aktach rangi ustawowej i odesłań do aktów prawnych wyższego rzędu należy wiązać z naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego.

Wprowadzanie nieprecyzyjnych i niejasnych zapisów w akcie prawa miejscowego narusza zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę określoności przepisów, które wynikają z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika bowiem zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Prawodawca powinien 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 nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

Organ nadzoru wskazuje, że stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, aby przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały przepisy powszechnie obowiązujące. Z samej istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność działania organu gminy z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z ustawy.

Należy również zaznaczyć, iż w § 9 ust. 4 załącznika do uchwały określono, że:
„4. W przypadkach określonych w ust. 1 i 2 lub śmierci członka Rady, Rada podejmuje uchwałę

o wygaśnięciu jego mandatu”, podczas gdy powołane ustępy regulują wybór oraz odwołanie Przewodniczącego oraz Sekretarza Rady. Zgodnie natomiast z § 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), istnieje nakaz takiego redagowania przepisów aktów prawodawczych, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. 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 nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw.

W § 12 ust. 3 załącznika do uchwały określono, że: *„zawiadomienia o terminie posiedzenia oraz porządek obrad, członkom Rady dostarcza Sekretarz Rady pisemnie, telefonicznie lub pocztą e-mail”*, przy czym wskazana regulacja nie zawiera postanowienia dotyczącego uprzedniej zgody wyrażonej przez radnych co do formy ww. zawiadomienia, co skutkować może tym, iż zawiadomienia ww. nie będą skuteczne. Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e oraz ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2016 r. 119.1), przetwarzanie jest zgodne z prawem wyłącznie w przypadkach, gdy - i w takim zakresie, w jakim - spełniony jest co najmniej jeden z poniższych warunków: przetwarzanie jest niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze lub przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. c i e, musi być określona: w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, któremu podlega administrator. Cel przetwarzania musi być określony w tej podstawie prawnej lub, w przypadku przetwarzania, o którym mowa w ust. 1 lit. e - musi być ono niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej administratorowi. Podstawa prawna może zawierać przepisy szczegółowe dostosowujące stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia, w tym: ogólne warunki zgodności z prawem przetwarzania przez administratora; rodzaj danych podlegających przetwarzaniu; osoby, których dane dotyczą; podmioty, którym można ujawnić dane osobowe; cele, w których można je ujawnić; ograniczenia celu; okresy przechowywania; oraz operacje

i procedury przetwarzania, w tym środki zapewniające zgodność z prawem i rzetelność przetwarzania, w tym w innych szczególnych sytuacjach związanych z przetwarzaniem, o których mowa w rozdziale IX. Prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego muszą służyć realizacji celu leżącego w interesie publicznym, oraz być proporcjonalne do wyznaczonego, prawnie uzasadnionego celu.

W świetle powyższego należy uznać, że opisany wyżej zakres żądanych danych tj. numer telefonu, adres poczty e-mail, bez uzyskania stosownej zgody, narusza zasadę niezbędności w odniesieniu do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze i jest to sprzeczne z zasadą minimalizacji danych osobowych.

W świetle powyższego, zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały, z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/