



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lipca 2019 r.

Poz. 5129

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.428.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 5 lipca 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/141/19 Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. zmieniającej uchwałę nr XXXI/613/16 Rady Miasta Katowice z dnia 26 października 2016 r. w sprawie powołania Rady Seniorów Miasta Katowice, w części, określonej w:

- § 1 ust. 2, ust. 3 i ust. 4, § 3, § 4, § 5 załącznika do uchwały, jako sprzecznej art. 5c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 506) dalej jako „ustawa”,
- § 12 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 2 ust. 1 oraz art. 4 ust. 1 oraz art. 13 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 z późn. zm.),
- załącznik nr 1 do statutu Rady Seniorów Miasta Katowice w zakresie wyrazów „Świadom(a) odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 § 1 kodeksu karnego przewidującego karę pozbawienia wolności do lat 3 za składanie fałszywych zeznań.” jako sprzecznej z art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1600 ze zm.).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2019 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr VIII/141/19 zmieniającą uchwałę nr XXXI/613/16 Rady Miasta Katowice z dnia 26 października 2016 r. w sprawie powołania Rady Seniorów Miasta Katowice. Statut Rady Seniorów stanowi załącznik do niniejszej uchwały. W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. przepisy art. 5c, art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 czerwca 2019 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z art. 5c ustawy o samorządzie gminnym rada gminy, z własnej inicjatywy lub na wniosek zainteresowanych środowisk, może utworzyć gminną radę seniorów (ust. 2).

Ustawodawca określił charakter gminnej rady seniorów poprzez wskazanie, że rada ma charakter konsultacyjny, doradczy i inicjatywny (ust. 3). Ponadto ustawodawca określił skład gminnej rady seniorów poprzez wskazanie, że składa się ona 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). Powołując gminną radę seniorów, rada gminy zobowiązana jest do nadania jej statutu, który powinien określać tryb wyboru jej członków i zasady działania,

dążąc do wykorzystania potencjału działających organizacji osób starszych oraz podmiotów działających na rzecz osób starszych (ust. 5).

Z przepisu art. 5c ust. 5 ustawy wynika, iż rada gminy została upoważniona do nadania statutu radzie seniorów, określającego tryb wyboru członków rady i zasady jej działania. Stąd też należało zakwestionować § 1 ust. 2 - 4, § 3, § 4, § 5 Statutu Rady Seniorów Miasta Katowice stanowiącego załącznik do uchwały, które wskazują cele i zadania rady seniorów, jako uregulowania wykraczające poza delegację ustawową. Powyższe regulacje nie mieszczą się w pojęciu *tryb powoływania członków rady oraz zasady jej działania*. Należy wskazać, że tryb wyboru członków rady oraz zasady jej działania, swym zakresem obejmuje jedynie kwestie organizacyjne prowadzące do powołania członków rady seniorów i umożliwiające im potem sprawne funkcjonowanie i działanie. Z przepisu art. 5c ust. 1 ustawy wynika, że zasadniczym celem powoływania powyższego organu gminy jest obywatelska aktywizacja osób starszych w społeczności lokalnej. Tym samym spektrum działania rady seniorów zostało określone bardzo szeroko. Tak więc charakter gminnej rady seniorów wynika z woli ustawodawcy, a nie woli Rady Miasta. Stąd też ww. przepisy Statutu wykraczają poza zakres delegacji ustawowej i istotnie naruszają prawo.

Zdaniem organu nadzoru również przepis § 12 Statutu istotnie narusza prawo. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym, jest obowiązkowe. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym podlegają akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące stanowione przez organ gminy. Wchodzą one w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Wskazać w tym miejscu należy, że akt organu gminy jest aktem prawa miejscowego, jeśli jest aktem o charakterze normatywnym (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP), ogólnym (generalnym) i abstrakcyjnym. O charakterze normatywnym uchwały organu gminy przesądza zatem istota zawartych w niej rozwiązań (rodzaj zamieszczonych w niej norm) (podobnie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 września 2010 r., sygn. akt IOSK 988/10). Musi być także wydany na podstawie upoważnienia. Z powyższego wynika, że aktem prawa miejscowego, jest akt uchwalony przez radę gminy na podstawie upoważnienia ustawowego, powszechnie obowiązujący na obszarze gminy, zawierający normy generalne oraz abstrakcyjne. Jego normy winny kształtować sytuację prawną nieograniczonej ilości adresatów (w tym też określonej kategorii adresatów) i winny mieć możliwość zastosowania w nieograniczonej ilości przypadków w przyszłości.

W ocenie organu nadzoru, uchwała przyjmująca Statut Rady Seniorów stanowi akt prawa miejscowego. Zawiera ona regulacje adresowane do nieograniczonej liczby adresatów i ma charakter generalny oraz abstrakcyjny. Statut - jako akt prawa miejscowego wymaga ogłoszenia w organie promulgacyjnym - w związku z czym nie może wchodzić w życie z dniem jego uchwalenia przez radę gminy. Oznacza to, że Rada postanawiając w ten sposób przepisem § 12 Statutu w sposób istotny naruszyła prawo. Wskazać również należy, że o wejściu w życie przedmiotowej uchwały (wraz z jej załącznikiem) Rada przesądziła w treści § 3 uchwały, zgodnie z którym uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

Również wymóg złożenia oświadczenia z odwołaniem się do odpowiedzialności karnej, przewidziany we wzorze wniosku „Karta zgłoszenia kandydata na członka do Rady Seniorów Miasta Katowice”, nie znajduje oparcia w podstawie prawnej podjętej uchwały. Żaden przepis nie daje możliwości nakładania przez organ stanowiący gminy na wnioskodawcę obowiązku składania wymienionych wyżej oświadczeń pod groźbą odpowiedzialności karnej. Przepis art. 5c ustawy nie zawiera upoważnienia do wprowadzenia wymogu składania oświadczenia o odpowiedzialności karnej. Tym samym działanie takie musi być uznane za wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej i stanowi istotne naruszenie prawa.

W myśl art. 233 § 1 Kodeksu karnego karze podlega ten, kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę. Zgodnie natomiast z art. 233 § 6 przywołanego kodeksu przepisy § 1-3 oraz 5 stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Z powyższego unormowania wynika, że przestępstwem jest złożenie fałszywego oświadczenia, na przykład w kwestionariuszach lub formularzach, warunkiem jednak odpowiedzialności za złożenie fałszywego oświadczenia jest to, by przepis ustawy, na podstawie której oświadczenie jest składane, przewidywał możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań), to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas, w razie przeniesienia kompetencji na organ stanowiący gminy do podjęcia uchwały, winien przewidzieć w treści upoważnienia wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (zeznań) (*por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 25 października 2012 r., sygn. akt III SA/Ke 506/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice nie jest upoważniona do uregulowania w załączniku do Statutu Rady Seniorów Miasta Katowice obowiązku składania oświadczenia pod groźbą odpowiedzialności karnej.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy, a zatem musi respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Ponadto, na podstawie art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Trzeba wskazać, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczone przyznane kompetencje. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż *Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał*. Powyżej wskazana konstytucyjna zasada praworządności została doprecyzowana w art. 94 zd. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

Przewodniczący Rady Miasta Katowice pismem z dnia 4 lipca 2019 r. Nr PS.III.0033.14.2019.GP złożył wyjaśnienia. Jednakże zdaniem organu nadzoru nie mogą one zostać uwzględnione z przyczyn szczegółowo przedstawionych w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminny 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, stwierdzić należy, iż uchwała Nr VIII/141/19 Rady Miasta Katowice z dnia 30 maja 2019 r. zmieniająca uchwałę nr XXXI/613/16 Rady Miasta Katowice z dnia 26 października 2016 r. w sprawie powołania Rady Seniorów Miasta Katowice, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanej części uzasadnionym i koniecznym.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak