



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 5 listopada 2015 r.

Poz. 4510

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.176.3.2015.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 23 października 2015 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1445)

stwierdzam nieważność

§ 14 uchwały Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 29 września 2015 r. Nr **XI/45/2015** w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2015 r., działając na podstawie art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) w związku z art. 41g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.), Rada Powiatu Kamiennogórskiego podjęła uchwałę Nr XI/45/2015 w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Przewodniczącej Rady Powiatu Kamiennogórskiego z dnia 05 października 2015 r. nr OR.BR.0711.23.2015 i wpłynęła do organu nadzoru dnia 08 października 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie **§ 14** z istotnym naruszeniem art. 41g, art. 41f pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.), w związku z art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) oraz art. 41f pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w związku z art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.).

Zgodnie z będącym podstawą prawną do wydania uchwały art. 41g ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: „Organ stanowiący odpowiednio powiatu lub gminy określi, w drodze uchwały, tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania odpowiednio Rady Powiatowej lub Rady Gminnej, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3, terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków Rady Powiatowej lub Rady Gminnej oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania tych Rad”.

W przepisie kompetencyjnym wskazano zatem na cztery obligatoryjne elementy uchwały stanowiącej przez radę powiatu: 1) tryb powoływania członków Rady Powiatowej, 2) organizację Rady Powiatowej, 3)

tryb działania Rady Powiatowej oraz 4) terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków Rady Powiatowej.

W § 14 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Członkowie Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego wykonują swoją funkcję społecznie, a udział w posiedzeniach jest dobrowolny i nieodpłatny.”.

Przyjęta regulacja stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego z art. 41g ustawy, przekazującego radzie powiatu do uregulowania przedstawione wyżej kwestie związane z funkcjonowaniem Rady Powiatowej Działalności Pożytku Publicznego. Ustawa nie daje podstaw do wprowadzenia w uchwale postanowienia dotyczącego zasad uczestnictwa poszczególnych członków Rady Powiatowej w jej pracach. Taki charakter ma zaś kwestionowana regulacja uchwały. Na jej mocy decyduje się o nieodpłatnym sprawowaniu funkcji przez członków Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków Rady Powiatowej w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o wynagrodzeniu) nie są tożsame, ani z trybem powoływania członków, z organizacją i trybem działania tej Rady, jak również pozostają poza zakresem pojęciowym terminów i sposobów zgłaszania kandydatur na członków tego kolegialnego podmiotu. Ponadto należy zauważyć, że sprawy związane z pokryciem kosztów wykonywania zadań przez radę działalności pożytku publicznego oraz sprawy kosztów uczestnictwa w jej pracach zostały przez ustawodawcę uregulowane jedynie w odniesieniu do Wojewódzkiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Stanowi o tym art. 41b ust. 7 ustawy: "Zarząd województwa pokrywa koszty przejazdów członków Rady Wojewódzkiej na warunkach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy i koszty ekspertyz związanych z realizacją zadań Rady Wojewódzkiej.". W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie brak jest podobnych uregulowań dotyczących Powiatowej i Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Wobec braku tych uregulowań działaniem prawnie niedopuszczalnym jest wyprowadzanie dla rady powiatu na zasadzie analogii kompetencji dotyczących kwestii finansowania funkcjonowania Rady Powiatowej w sytuacji gdy ustawodawca przyznaje ją wyłącznie zarządowi województwa tylko w odniesieniu do Rady Wojewódzkiej powoływanej przez marszałka województwa. Zakładając racjonalność ustawodawcy, gdyby chciał on przyznać analogiczne kompetencje w stosunku do Rady Powiatowej lub Gminnej zamieściłby stosowne upoważnienie dla rady powiatu i gminy w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Należy także wskazać, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może dowolnie wybrać swoich przedstawicieli. Mogą to być osoby znajdujące się w ramach struktury administracji samorządowej, jak również funkcjonujące poza tą strukturą. W odniesieniu do tej ostatniej kategorii, wzajemne relacje pomiędzy stronami będą regulowane na zasadzie umowy cywilnoprawnej. Warunki takiego kontraktu, w szczególności postanowienia dotyczące odpłatności, będą efektem zgodnych oświadczeń woli obu zainteresowanych stron, a zatem bezzasadnym jest arbitralne rozstrzygnięcie o tym w akcie prawa miejscowego. Przedstawicielami organu wykonawczego mogą być też pracownicy starostwa powiatowego, a wtedy, w kwestiach związanych z wynagrodzeniem za pracę w tym zakresie będzie decydował ich zwierzchnik służbowy, czyli starosta, w ramach czynności z zakresu prawa pracy (art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym i art. 7 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych). Organ stanowiący powiatu, nie pełniąc funkcji zwierzchnika służbowego wobec wymienionej kategorii pracowników, nie może władczo rozstrzygać kwestii ich uprawnień i obowiązków związanych ze stosunkiem pracy, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów związanych z wynagrodzeniem.

Analogicznie, w sposób autonomiczny, o społecznym charakterze udziału swoich przedstawicieli w Radzie Powiatowej mogą decydować podmioty wskazane w art. 41f pkt 3 ustawy. Mogą jednak także swobodnie ustalić z tymi przedstawicielami zasady odpłatności za uczestnictwo w Radzie, co gwarantuje art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.- Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.), stanowiący, że strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Wkraczanie przez radę powiatu w stosunki prawne łączące organizacje pozarządowe (i inne podmioty) z ich przedstawicielami jest zatem niedopuszczalne i w sposób istotny narusza prawo.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W prawie administracyjnym normy kompetencyjne muszą być interpretowane w sposób ścisły i literalny - nie istnieje

tu reguła mówiąca, że co nie jest zakazane to jest dozwolone, kompetencji do ustanowienia norm prawnych nie wyprowadza się również na zasadzie analogii. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP 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. Podobnie stwierdza ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, zgodnie z którym na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach rada powiatu stanowi akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze powiatu. Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu powiatu. 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-OZ we Wrocławiu (do 31.12.2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r. - sygn. akt. I SA/Wr 1798/99).

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski:
T. Smolarz