



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 25 stycznia 2022 r.

Poz. 499

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.73.2022 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 21 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/353/2021 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz trybu powoływania jej członków, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w:

- § 8 ust. 3 uchwały - jak sprzecznej z art. 41i ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057 z późn. zm.), dalej jako "ustawa",

- § 12 uchwały - jako sprzecznej z art. 41g ust. 1 ustawy w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2021 roku Rada Powiatu Będzińskiego podjęła uchwałę Nr XXXII/353/2021 w sprawie określenia organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz trybu powoływania jej członków.

Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazano m.in. art. 41g ustawy.

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

Zgodnie z art. 41g ust. 1 ustawy, *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.*

Zaznaczyć należy, że z treści art. 7 Konstytucji RP wynika, że 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. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie 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.*

Organ nadzoru wskazuje, iż § 8 ust. 3 uchwały, zgodnie z którym *Termin wyrażania opinii przez Radę wynosi 14 dni od dnia doręczenia dokumentów do zaopiniowania. Nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażenia* stanowi powtórzenie art. 41i ust. 2 ustawy. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyroki NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95). Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może bowiem doprowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*). Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

Jednocześnie wskazać należy, że regulacja § 12 uchwały w brzmieniu *Każdy Członek Rady, przed rozpoczęciem w niej działalności, jest zobowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o niekaralności za przestępstwa umyślne* nie mieści się w granicach upoważnienia zawartego w przepisie art. 41g ust. 1 ustawy, a więc wprowadzona została bez podstawy prawnej. Istotnym jest bowiem, że ustawa nie zastrzega wobec członków Rady wymogu braku karalności za przestępstwo popełnione z winy umyślnej. Jednocześnie ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego powiatu do określenia wymagań wobec członków Rady Działalności Pożytku Publicznego. Uchwała podjęta na podstawie art. 41g ustawy powinna określać jedynie: a) tryb powoływania członków rady działalności pożytku publicznego, b) jej organizację oraz c) tryb działania. Określenie wymagań dla członków Rady, w tym, obowiązku składania oświadczeń nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej. Zatem Rada Powiatu nie jest uprawniona do żądania takiego oświadczenia od członka Rady.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie § 8 ust. 3 oraz § 12 uchwały.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Ol 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXII/353/2021 Rady Powiatu Będzińskiego z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego oraz trybu powoływania jej członków - we wskazanej części jest uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

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.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Śląskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak