



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 8 lipca 2019 r.

Poz. 5118

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.427.2019 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 4 lipca 2019 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/132/19 Rady Miasta Mysłówice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Mysłowicach, dalej jako „uchwała” – w części, określonej w:

1) § 4 ust. 1 w zakresie zwrotu „i odwołuje”, § 6 ust. 12 oraz § 6 ust. 5 (prawidłowo powinien być oznaczony w załączniku Nr 1 do uchwały, jako § 6 ust. 13) załącznika Nr 1 do uchwały – jako sprzecznej z art. 41g ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 688), dalej jako „ustawa” w związku 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”,

2) § 3 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały - jak sprzecznej z art. 41e ust. 3 ustawy,

3) § 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 załącznika do uchwały – jako sprzecznej z art. 41i ust. 2 ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2019 r. Rada Miasta Mysłówice przyjęła uchwałę Nr IX/132/19 w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Mysłowicach. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 7 ust. 1 pkt 19 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 41g ustawy. Załącznik Nr 1 do uchwały stanowi - Tryb powoływania członków oraz organizacja i tryb działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Mysłowicach.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 czerwca 2019 r.

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.

Natomiast art. 41g ust. 2 ustawy stanowi, iż organ wykonawczy odpowiednio powiatu lub gminy odwołuje członka Rady Powiatowej lub Rady Gminnej przed upływem kadencji:

1) na jego wniosek;

- 2) na wniosek przedstawicieli podmiotu, o którym mowa w art. 41f pkt 1 albo pkt 2 albo pkt 3, jedynie w odniesieniu do członka reprezentującego ten podmiot;
- 3) w przypadku skazania go prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;
- 4) w przypadku powstania trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków członka Rady Powiatowej lub Rady Gminnej z powodu choroby stwierdzonej orzeczeniem lekarskim;
- 5) w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech kolejnych posiedzeniach Rady Powiatowej lub Rady Gminnej.

Z powyżej wskazanego przepisu ustawy wynika, że organ stanowiący powiatu (lub gminy) jest jedynie uprawniony do określenia, w drodze uchwały, trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu 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 ustawy, terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków Rady Powiatowej lub Rady Gminnej oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania tych Rad. Rada Powiatu (Gminy) nie posiada kompetencji do określenia w przedmiotowej uchwale kwestii dotyczących odwoływania członków ww. Rady.

Natomiast 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 przekroczono 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.*

Tymczasem, § 4 ust. 1 w zakresie zwrotu „i odwołuje”, § 6 ust. 12 oraz § 6 ust. 5 (prawidłowo powinien być oznaczony w załączniku Nr 1 do uchwały, jako § 6 ust. 13) załącznika Nr 1 do uchwały jest sprzeczny z art. 41g ust. 1 i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP. W treści § 4 ust. 1 załącznika Nr 1 do uchwały określono, że *Członków Rady powołuje i odwołuje Prezydent Miasta, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3, w treści § 6 ust. 12 załącznika Nr 1 do uchwały wskazano, iż Prezydent Miasta może odwołać członka Rady z jej składu na wniosek Rady przyjęty bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy członków, w przypadku: 1) nieuczestniczenia w posiedzeniach Rady, 2) rażącego zaniedbywania swoich obowiązków wynikających z udziału w jej składzie, 3) wykonywania czynności lub zajęć pozostających w kolizji z obowiązkami członka Rady lub podważających zaufanie do jego bezstronności lub niezależności.* Natomiast w § 6 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały Rada Miasta wskazała, że *Odwołanie członka Rady z jej składu przez Prezydenta Miasta może nastąpić również: 1) na pisemny wniosek członka w sprawie rezygnacji z udziału w Radzie, 2) w przypadku skazania członka Rady prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione umyślnie.* W ocenie organu nadzoru Rada Miasta Mysłowice nie jest upoważniona do określania trybu i przesłanek odwoływania członków Powiatowej Rady Pożytku Publicznego w Mysłowicach. Ustawodawca określił już w art. 41g ust. 2 ustawy tryb i przesłanki odwołania ww. członków. Nadto, powyższy § 6 ust. 5 załącznika Nr 1 do uchwały stanowi modyfikację art. 41g ust. 2 ustawy. Organ nadzoru wskazuje, iż modyfikacja (czy powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (*por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

Wyżej wskazane stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2013 r. (sygn. akt III SA/Gd 713/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) wskazano, że *Ustawodawca w przepisie art. 41g ustawy przewidział tryb powoływania członków Rady Pożytku Publicznego, nie przewidział natomiast trybu ich odwoływania. Brak jest zatem podstaw do przyznania Radzie Miasta kompetencji w tym zakresie. Jak podniesiono już w rozważaniach, kompetencji organu nie można domniemywać, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły.* (zob. również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2013 r. (sygn. akt II OSK 1152/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dalej, organ nadzoru wskazuje, iż § 3 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały, określający, iż *Kadencja Rady trwa trzy lata* stanowi powtórzenie art. 41e ust. 3 ustawy. Również § 7 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały wskazujący, że *Termin wyrażenia przez Radę stanowiska lub opinii w przedłożonej jej sprawie wynosi: 1) 14 dni od dnia doręczenia projektu programu współpracy oraz projektu strategii rozwoju miasta oraz że Nieprzedstawienie stanowiska lub opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażania* stanowi powtórzenie art. 41i ust. 2 ustawy. Jak już wyżej podniesiono, powtórzenie przepisów ustawy stanowi istotne naruszenie prawa, gdyż może wypaczyć ich sens.

Konkludując, należy stwierdzić, że Rada Miasta Mysłowice w wyżej wymienionym zakresie, przekroczyła upoważnienie wynikające z art. 41g ust. 1 i 2 ustawy, co oznacza, że przedmiotowa uchwała ww. części została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa w uchwale uznaje się 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, co nastąpiło w niniejszej sprawie (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 IX/132/19 Rady Miasta Mysłowice z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Mysłowicach, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionych częściach uzasadnionym i koniecznym.

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