



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 5 stycznia 2023 r.

Poz. 148

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 4/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2023 r.

Działając na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 tj.),:

stwierdzam nieważność

§ 1 ust. 2, § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 i 5, § 5, § 7 ust. 9-11 i 14, § 8 ust. 1 i 2, § 14 ust. 3 oraz § 18 ust. 1-4 załącznika nr 1 do uchwały nr XLVII/311/22 Rady Powiatu Mogileńskiego z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego Powiatu Mogileńskiego, a także załącznika nr 3 do przedmiotowego Regulaminu, stanowiącego wzór karty do głosowania na członka Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego Powiatu Mogileńskiego. W pozostałym zakresie wyżej wymieniona uchwała zachowuje moc prawną.

Uzasadnienie

W dniu 29 listopada 2022 r. Rada Powiatu Mogileńskiego, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 22 i art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 41g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą” – podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Regulaminu trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego Powiatu Mogileńskiego – zwaną dalej „Regulaminem”.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 grudnia 2022 r.

Po analizie przedmiotowej uchwały, organu nadzoru stwierdził, że przepisy: § 1 ust. 2, § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 i 5, § 5, § 7 ust. 9-11 i 14, § 8 ust. 1 i 2, § 14 ust. 3 oraz § 18 ust. 1-4 Regulaminu – naruszają prawo w sposób istotny.

Zawiadomieniem z dnia 28 grudnia 2022 r. (znak: WNK.IV.4131.173.2022.KB) Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Starostę Mogileńskiego, że wskazane wyżej regulacje podjęte zostały bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem delegacji zawartej w przepisie kompetencyjnym.

W odpowiedzi z dnia 3 stycznia 2023 r. (znak: BZ.0008.108.2023) Starosta Mogileński poinformował, że uchwała nr XLVII/311/22 Rady Powiatu Mogileńskiego z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego Powiatu Mogileńskiego (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2022 r. poz. 6544) zastąpiła poprzednio obowiązującą uchwałę nr VII/35/15 Rady Powiatu Mogileńskiego z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego Powiatu Mogileńskiego (Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. z 2015 r. poz. 1708). Uchwała z 2022 r. de facto jest tożsama z uchwałą z 2015 r., która nie była kwestionowana przez organ nadzoru – zawiera jedynie pewne modyfikacje i zmiany. Następnie Starosta wskazał na różnice dotyczące

poszczególnych zapisów we wskazanych wyżej uchwałach. W podsumowaniu odpowiedzi na zawiadomienie organu nadzoru, Starosta Mogileński zwrócił się o rozważenie: 1). umorzenia postępowania nadzorczego i zobowiązanie organu stanowiącego Powiatu Mogileńskiego do dokonania zmian w uchwale nr XLVII/311/22 z uwzględnieniem uwag zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego; 2). Objęcia ewentualnym rozstrzygnięciem nadzorczym tylko niektórych zapisów w uchwale nr XLVII/311/22.

Organ nadzoru przychyliła się do wniosku zawartego w punkcie drugim, wskazując jednocześnie, że regulacje prawa miejscowego, publikowanego w wojewódzkim dzienniku urzędowym, które w sposób istotny naruszają ustawę, nie powinny funkcjonować w obrocie prawnym. Skutki prawne zmiany (uchylenia) przepisu prawa powszechnie obowiązującego i stwierdzenia jego nieważności są bowiem odmienne. Uchylenie wadliwych przepisów przez radę powiatu oznacza ich wyeliminowanie ze skutkiem od momentu wejścia w życie uchwały zmieniającej (*ex nunc*). Natomiast stwierdzenie nieważności wadliwych przepisów przez organ nadzoru jest rozstrzygnięciem o charakterze deklaratoryjnym, obalającym domniemanie ich legalności i wywołuje skutki od chwili podjęcia kwestionowanej uchwały (*ex tunc*). Dlatego niezbędne jest stwierdzenie nieważności wskazanych przepisów uchwały.

Dokonując oceny przedmiotowej regulacji, należy wskazać na zakres przedmiotowy przepisu kompetencyjnego, stanowiącego podstawę jej przyjęcia. Zgodnie z art. 41g 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.”.

Analiza pojęć użytych przez ustawodawcę w powołanym przepisie ustawy prowadzi do wniosku, że uchwała podjęta na podstawie art. 41g ustawy powinna określać: a) tryb powoływania członków rady działalności pożytku publicznego, b) jej organizację oraz c) tryb działania. Organ stanowiący ustalając powyższe kwestie zobowiązany jest do uwzględnienia potrzeby zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3, terminów i sposobów zgłaszania kandydatur na członków Rady Powiatowej oraz potrzeby zapewnienia sprawnego funkcjonowania tej Rady.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 1 ust. 2 Regulaminu, zgodnie z którym „Powiatowa Rada Działalności Pożytku Publicznego (...) jest organem konsultacyjnym i opiniodawczym”, wykracza poza delegację określoną w przepisie kompetencyjnym. Art. 41g ustawy nie upoważnia bowiem rady powiatu do określenia charakteru prawnego powiatowej rady działalności pożytku publicznego (dalej: Powiatowa Rada). Powyższy zapis Regulaminu stanowi jednocześnie nieuprawnione powtórzenie regulacji ustawowej (art. 41e ust. 1), zgodnie z którą: „Organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego (...) tworzy (...) Powiatową Radę Działalności Pożytku Publicznego (...) jako organ konsultacyjny i opiniodawczy (...).”.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (vide: wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem tym koresponduje § 115, § 116 i § 118 w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 283 tj.), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się w nich przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą, ani nie powtarza przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

W ocenie organu nadzoru, jako istotne uchybienie należy zakwalifikować również regulację § 3 ust. 1 Regulaminu, w którym Rada Powiatu Mogileńskiego określiła zadania Powiatowej Rady. Należy stwierdzić, że zadania Powiatowej Rady określone zostały enumeratywnie w art. 41i ustawy. Organ uchwałodawczy powiatu nie został upoważniony, zgodnie z art. 41g ustawy, do określenia dodatkowych zadań Powiatowej Rady. Jak już wyżej zaznaczono, na podstawie wskazanej normy kompetencyjnej, organ stanowiący powiatu określa, w drodze uchwały, tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania

Rady Powiatowej. Kwestionowane zapisy § 3 ust. 1 Regulaminu stanowią zatem przekroczenie zakresu kompetencji wynikającego z art. 41g ustawy. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że w katalogu zadań Powiatowej Rady, znalazły się takie zadania jak np. występowanie z inicjatywami rozwiązań prawnych lub wskazywanie kierunków działalności samorządu powiatowego, które mogą wykraczać poza wynikającą z ustawy opiniodawczo-konsultacyjny charakter Powiatowej Rady.

Jako wykraczające poza upoważnienie zawarte w normie kompetencyjnej należy uznać również uregulowania zawarte w § 4 ust. 1 Regulaminu, określające skład Powiatowej Rady. Zgodnie z przytoczoną regulacją, Powiatowa Rada liczy 10 członków, w tym: 2 przedstawicieli Rady Powiatu Mogileńskiego, 2 przedstawicieli Zarządu Powiatu Mogileńskiego oraz 6 przedstawicieli organizacji pozarządowych prowadzących działalność na terenie Powiatu Mogileńskiego. Natomiast art. 41f ustawy wskazuje, że „(...) Rada Powiatowa składa się z: 1) przedstawicieli organu stanowiącego (...) powiatu; 2) przedstawicieli organu wykonawczego (...) powiatu; 3) przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie (...) powiatu, stanowiących co najmniej połowę członków”. Wskazany wyżej przepis ustawy nie przyznaje organowi uchwałodawczemu powiatu prawa do określania liczebności Rady Powiatowej, w tym liczby przedstawicieli poszczególnych kategorii podmiotów, co uczyniono w § 4 ust. 1 Regulaminu.

Zgodnie z art. 41e ust. 1 ustawy Radę Powiatową tworzy organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Zatem to organ wykonawczy, jako tworzący Radę, określać będzie – w oparciu o zasady ustalone w art. 41f ustawy – jej skład osobowy. Organ stanowiący nie może wkraczać w zakres kompetencji organu wykonawczego, a każde takie działanie jest istotnym naruszeniem prawa. Z tego samego powodu, jako wadliwe należy zakwalifikować zamieszczone w dalszej części Regulaminu przepisy: § 5 i § 7 ust. 9-11 i 14, określające liczbę kandydatów zgłaszanych na członków Powiatowej Rady oraz liczbę członków Rady reprezentujących organizacje pozarządowe. Powyższe uwagi dotyczą również wzoru karty do głosowania stanowiącego załącznik nr 3 do Regulaminu.

W § 4 ust. 5 Regulaminu, Rada Powiatu Mogileńskiego określiła warunki jakie musi spełnić kandydat na członka Rady Powiatowej. Doszło w tym przypadku do przekroczenia zakresu upoważnienia zawartego w art. 41g ust. 1 ustawy. Regulacja ta nie mieści się w trybie powoływania członków rady działalności pożytku publicznego, ani organizacji i trybie działania tej rady. Organizacje pozarządowe samodzielnie decydują o tym, kto będzie ich reprezentować.

W ocenie organu nadzoru, również regulacje zawarte w § 8 ust. 1 i 2 Regulaminu wykraczają poza delegację zawartą w przepisie kompetencyjnym. Rozstrzygnięcie o kadencji Powiatowej Rady nie jest tożsame z trybem powoływania członków, z organizacją i trybem działania tej rady, jak również pozostaje poza zakresem pojęciowym terminów i sposobów zgłaszania kandydatur na członków tego kolegialnego podmiotu. Ponadto kwestia kadencji Powiatowej Rady została uregulowana w art. 41e ust. 3 ustawy. Powyższa regulacja stanowi zatem nieuprawnione powtórzenie przepisu ustawy.

W § 8 ust. 2 Regulaminu postanowiono, że: „Członkostwo w Radzie ma charakter społeczny i jest bezpłatne. Za udział w posiedzeniach nie przysługuje wynagrodzenie, ani też rekompensata za utracone zarobki”. Przyjęta regulacja stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego art. 41g ustawy, który nie daje podstaw do wprowadzenia w uchwale postanowień dotyczących zasad uczestnictwa członków Powiatowej Rady w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o wynagrodzeniu).

W przedmiocie regulacji warunków uczestnictwa w pracach Rady poszczególnych jej członków, należy przykładowo wskazać, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może dowolnie wybrać swoich przedstawicieli. Mogą to być zarówno 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 bezpodstawnym 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 (Starosta) w ramach czynności z zakresu prawa pracy (art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). 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 Powiatowej Radzie mogą decydować podmioty wskazane w art. 41f pkt 3 ustawy. Mogą jednak także swobodnie ustalić z tymi przedstawicielami zasady odpłatności za uczestnictwo w pracach Powiatowej Rady, co gwarantuje art. 353¹ Kodeksu cywilnego, 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.

W § 14 ust. 3 Regulaminu w sposób nieuprawniony uregulowana została kwestia terminu na wyrażenie opinii przez Powiatową Radę. Należy zauważyć, że kwestii terminu na wyrażanie opinii i stanowisk przez radę działalności pożytku publicznego poświęcono unormowania zawarte w art. 41i ust. 2 ustawy. Przywołana regulacja nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w sferę oznaczoną uprzednio ustawowo, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym.

W ocenie organu nadzoru, jako pozbawioną podstawy prawnej należy uznać również regulację zawartą w § 18 pkt 1-4 Regulaminu, dotyczącą zasad odwoływania członków Powiatowej Rady. Powyższa kwestia uregulowana została bowiem w art. 41g ust. 2 ustawy. Jak zauważył WSA w Gdańsku (w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 713/12): „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”. Stanowisko to zostało zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2013 r. (sygn. akt II OSK 1152/13). Rada powiatu nie posiada zatem kompetencji do stanowienia przepisów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski
Mikołaj Bogdanowicz