



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.276.2021

Katowice, dnia 1 kwietnia 2021 r.

Rada Miejska Mikołowa

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/350/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Mikołowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, w całości, jako sprzecznej z art. 2 i 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” w zw. z art. 41g ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 1057), dalej jako "ustawa".

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 lutego 2021 roku Rada Miejska Mikołowa podjęła uchwałę w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Mikołowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 marca 2021 roku. Jako podstawę prawną do podjęcia uchwały wskazano m.in. art. 41g ustawy.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru uznał, iż uchwała w całości 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 wskazanych przepisów 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. Rada Powiatu (Gminy) nie posiada kompetencji do określenia w przedmiotowej uchwale kwestii dotyczących odwoływania członków ww. Rady.

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.*

W ocenie organu nadzoru Rada nie wypełniła prawidłowo delegacji z art. 41g ust. 1 ustawy, gdyż nie określiła terminów zgłaszania kandydatów do Mikołowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, a więc elementu obligatoryjnego uchwały. Już to uchybienie stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto regulacje dotyczące organizacji Mikołowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego nie spełniają wymogów wzorca konstytucyjnego. Z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) wynika zakaz formułowania przepisów niejasnych i nieprecyzyjnych (zob. *wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 16 stycznia 2006 r., SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; z 12 września 2005 r., SK 13/05, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 91; z 17 maja 2005 r., P 6/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 50; z 7 stycznia 2004 r., K14/03, OTK ZU nr 1/A/2004, poz. 1; z 3 czerwca 2003 r., K 43/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 49; z 11 grudnia 2002 r., SK 27/01, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 93; z 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217; z 17 października 2000 r., SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254; z 4 października 2000 r., P 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; czy z 15 września 1999 r., K. 11/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 116*). Zakaz ten nie wyklucza jednak dopuszczalności posługiwania się zwrotami niedookreślonymi ani sytuacji, w których to na sądy spada powinność doprecyzowania pojęć niedookreślonych przez ustawodawcę. Warunkiem jest jednak, aby przy zastosowaniu takiej techniki legislacyjnej możliwe było w sposób jednoznaczny określenie treści przepisów (zob. np. *wyrok TK z 12 września 2005r., SK 13/05, a także wyrok z 28*

stycznia 2003 r., K 2/02, OTK ZU nr1/A/2003, poz. 4). Znaczenie zwrotów niedookreślonych w konkretnej sytuacji nie może być jednak ustalane arbitralnie. Dlatego użycie zwrotu nieostrego wymaga istnienia szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość i ocenność praktyki wypełniania przez dany organ nieostrego zwrotu konkretną treścią. Inaczej mówiąc, wykorzystanie przez uchwałodawcę takiej techniki legislacyjnej z punktu widzenia oceny konstytucyjności będzie wymagało zaostrzonych kryteriów dotyczących procedury posługiwania się zwrotami niedookreślonymi. Nakaz przestrzegania przez prawodawcę zasad poprawnej legislacji jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej uchwały wskazać należy, iż przepis § 4 ust. 8 uchwały stanowi, że: *Pracami Rady kierują rotacyjnie współprzewodniczący*. W ocenie organu nadzoru, o ile za dopuszczalne uznać należy wprowadzenie możliwości kierowania gminną radą pożytku publicznego przez dwóch równorzędnych "współprzewodniczących" rotacyjnie, to wprowadzenie takiego rozwiązania bez określenia przynajmniej częstotliwości rotacji należy uznać za niedopuszczalne, gdyż będzie prowadzić ono do stanu niepewności prawnej. Brak określenia szczegółów rotacji przy ewentualnym konflikcie między współprzewodniczącymi skutkować będzie paraliżem prac rady, gdyż niemożliwym będzie ustalenie, czy posiedzenie takiej rady zostało zwołane przez osobę uprawnioną, albo czy osoba uprawniona kierowała jej obradami, a w efekcie niemożliwym będzie ustalenie, czy uchwały podjęte przez radę wywołują skutki prawne. Tymczasem Rada Miejska Mikołowa w żadnym przepisie uchwały nie określiła częstotliwości rotacji uprawnień do kierowania pracami rady przez współprzewodniczących.

Ponadto w uchwale wskazano co prawda, że współprzewodniczących i sekretarza wybiera rada na swoim pierwszym posiedzeniu, jednakże nie wskazano trybu, w jakim wyboru tego się dokonuje. Zaznaczyć przy tym należy, że co prawda zgodnie z § 6 ust. 1 uchwały, podejmowane są przez Radę zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym, w obecności co najmniej połowy członków, jednakże przepis ten dotyczy wyłącznie uchwał dotyczących opinii i stanowisk Rady, co potwierdza zresztą treść § 6 ust. 4 uchwały: "W przypadku równego podziału głosów decyduje głos współprzewodniczącego prowadzącego obrady."

Zatem - w ocenie organu nadzoru - w uchwale nie uregulowano prawidłowo elementu obligatoryjnego uchwały, tj. organizacji i trybu działania Mikołowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Wreszcie na koniec wskazać należy, że uchwała zawiera szereg regulacji wykraczających poza delegację ustawową, czy też stanowiących powtórzenie lub modyfikację przepisów ustawowych. I tak:

- 1) § 3 ust. 7 i § 4 ust. 13 pkt 6 i ust. 14 pkt 1 uchwały stanowią modyfikację przepisu art. 38 w zw. z art. 41j ustawy;
- 2) § 4 ust. 1 uchwały stanowi powtórzenie przepisu art. 41e ust. 3 ustawy;
- 3) § 6 ust. 2 uchwały stanowi modyfikację przepisu art. 41i ust. 2 ustawy;
- 4) przepisy § 7 ust. 5 - 7 nie mieszczą się w granicach upoważnienia zawartego w przepisie art. 41g ust. 1 ustawy, a więc wprowadzone zostały bez podstawy prawnej;
- 5) § 8 uchwały stanowi niedozwoloną ingerencję w kompetencje kierownika Urzędu Miasta Mikołów, tu: Burmistrza Miasta Mikołów. Zgodnie bowiem z treścią przepisów art. 33 ust. 2 i 3 ustawy o samorządzie gminnym, kierownikiem urzędu jest burmistrz, a organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez burmistrza w drodze zarządzenia.

Bezspornym jest zatem, w opinii organu nadzoru, iż Rada Miejska Mikołowa podejmując uchwałę Nr XXXIX/350/2021 z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Mikołowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, w sposób istotny naruszyła art. 2 i art. 7 Konstytucji RP w zw. z art. 41g ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Działanie takie musi być zatem uznane za istotne naruszenie prawa, co zgodnie z treścią przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze, uchwałę Nr XXXIX/350/2021 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 23 lutego 2021 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Mikołowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, ze względu na wyżej opisane nieprawidłowości, należy uznać za wadliwą, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, 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

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego