



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 26 kwietnia 2019 r.

Poz. 2574

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.150.2019 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2019 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 41g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

§ 3., § 8, § 9, § 12 ust. 2 i 3 oraz § 14 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Nowej Dębce nr VI/60/2019 z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Nowodębskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nowej Dębce, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) w zw. z art. 41g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688), podjęła na sesji w dniu 27 marca 2019 r. uchwałę nr VI/60/2019 w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Nowodębskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 4 kwietnia 2019 r.

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 gminy: 1) tryb powoływania członków Rady Gminnej, 2) organizację Rady Gminnej, 3) tryb działania Rady Gminnej oraz 4) terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków Rady Gminnej.

Wskazany wyżej przepis art. 41g ustawy stanowi normę o charakterze iuris cogentis, formułującą zamknięty katalog problemów wymagających uregulowania w akcie wykonawczym. Modyfikowanie regulacji ustawowych, ich powtarzanie i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może prowadzić bowiem do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że zmodyfikowany ale także powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji i powtarzania w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wskazywano, że modyfikacja przypisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., II SA 99/92, LEX nr 10348; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98, LEX nr 39509; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., II SA/Wr 2572/02, LEX nr 166989; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., II OSK 1966/09, LEX nr 591998).

W związku z powyższym uzasadnione jest stwierdzenie nieważności § 3, § 8, § 9 i § 12 ust. 2 i 3 załącznika do przedmiotowej uchwały.

W § 3 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Nowej Dębie określiła zadania Rady Pożytku, do czego nie była uprawniona na mocy 41g ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Zadania te zostały określone przez samego ustawodawcę w art. 41i ustawy. Podobnie Rada Miejska nie posiadała kompetencji do określenia okresu kadencji Rady Pożytku czego dokonała w § 8 załącznika do podjętej uchwały, czym naruszyła art. 41e ust. 3 ustawy, zgodnie z którym kadencja Rady Powiatowej oraz Rady Gminnej trwa 3 lata. W § 12 ust. 2 i 3 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Nowej Dębie uregulowała termin wyrażania opinii i stanowisk przez Radę Pożytku wskazując, że nieprzedstawienie opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażania. Przedmiotowe zapisy stanowią powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 41i ust. 2 ustawy. Powtórzeniem i modyfikacją regulacji ustawowej zawartej w art. 41g ust. 2 ustawy jest również określenie przez Radę Miejską w Nowej Dębie przypadków odwołania członka Rady Pożytku przed upływem kadencji w § 9 załącznika do przedmiotowej uchwały.

W tym miejscu należy przypomnieć, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): "Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznacznym z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)".

W § 14 załącznika do przedmiotowej uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: „Członkowie Rady Pożytku pełnią funkcje społecznie”. Przyjęta regulacja stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego z art. 41g ustawy, przekazującego radzie gminy do uregulowania przedstawione wyżej kwestie związane z funkcjonowaniem Rady Gminnej Działalności Pożytku Publicznego. Ustawa nie daje podstaw do wprowadzenia w uchwale postanowienia dotyczącego zasad uczestnictwa poszczególnych członków Rady Gminnej w jej pracach. Taki charakter ma zaś kwestionowana regulacja uchwały. Na jej mocy decyduje się o nieodpłatnym sprawowaniu funkcji przez członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków Rady Gminnej 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 gminy na zasadzie analogii kompetencji dotyczących kwestii finansowania funkcjonowania Rady Gminnej 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.

Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie należy dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz ustalania kompetencji w drodze

analogii. Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Z normatywnego charakteru niniejszej uchwały wynika konieczność formułowania jej postanowień jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Oznacza to, że w jej treści nie mogą znaleźć się regulacje nie znajdujące uzasadnienia w normie zawierającej delegację ustawową do jej podjęcia. Upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni; domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze, np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 1986 r. U 5/86 , OTK 1986/1/1). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Realizacja przez organ stanowiący określonej normy kompetencyjnej musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności § 3, § 8, § 9, § 12 ust. 2 i 3 oraz § 14 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Nowej Dębie nr VI/60/2019 z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Nowodębskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego jest w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

**z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO
DYREKTOR WYDZIAŁU
PRAWNEGO I NADZORU**

Mariusz Jabłoński