



WOJEWODA ŚLĄSKI
NPII.4131.1.665.2023

Katowice, dnia 29 czerwca 2023 r.

Rada Miasta Katowice

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/1332/23 Rady Miasta Katowice z dnia 25 maja 2023 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Katowicach, w części określonej w:

1. § 1 ust. 3 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 41g ust. 1 w związku z art. 41e ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 571), 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. § 5 ust. 1 załącznika do uchwały, jako sprzecznej z art. 41g ust. 1 w związku z art. 5 ust. 5, art. 41i ust. 2 ustawy w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2023 r. Rada Miasta Katowice przyjęła uchwałę Nr LXIV/1332/23 w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Katowicach, dalej jako „uchwała”. Załącznik do uchwały stanowi: *Tryb powoływania oraz organizacja i tryb działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Katowicach*.

W podstawie prawnej uchwały wskazano m.in. art. 41g ustawy.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 maja 2023 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*.

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, terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków Rady Powiatowej lub Rady Gminnej oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania tych Rad. Rada Gminy (Powiatu) nie posiada kompetencji do określenia w przedmiotowej uchwale innych kwestii, które nie wynikają z ww. upoważnienia ustawowego.

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. Przekroczenie kompetencji przez Radę Miasta przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje.

Przechodząc do oceny legalności przedmiotowej uchwały, należy wskazać, że § 1 ust. 3 i § 5 ust. 1 załącznika do uchwały istotnie naruszają prawo i powinny zostać wyeliminowane z obrotu prawnego.

Organ nadzoru zaznacza, że organ stanowiący miasta obowiązany jest do formułowania regulacji uchwały wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego. Wobec powyższego, Rada Miasta nie posiada upoważnienia do podejmowania regulacji przekraczających delegację ustawową oraz do modyfikowania i powtarzania przepisów ustawowych. Powtórzenie, modyfikacja bądź uzupełnienie przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (w tym 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 Ósrodek Zamiejskowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 września 2009 r., sygn. akt II OSK 1077/09 oraz z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 15 stycznia 2013 r., sygn. akt IV SA/Gl 391/12; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt III SA/Łd 35/17; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 12 lutego 2020 r., sygn. akt III SA/Wr 555/19, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Powyższe uwagi dotyczące obowiązku działania wyłącznie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego oraz zakazu modyfikowania i powtarzania przepisów ustawy należy przenieść na regulacje analizowanej uchwały.

Po pierwsze, § 1 ust. 3 załącznika do uchwały stanowiący, że *Kadencja Rady trwa trzy lata* - stanowi niedozwolone powtórzenie art. 41e ust. 3 ustawy. Dodatkowo należy zaznaczyć, że z treści art. 41g ust. 1 ustawy nie można wywieść kompetencji Rady Miasta do określenia kadencji Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Po drugie, § 5 ust. 1 załącznika do uchwały wskazujący, iż *Rada wyraża opinie w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej projektu programu współpracy Miasta Katowice z organizacjami pozarządowymi, projektu strategii rozwoju miasta oraz innych projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nieprzedstawienie stanowiska/opinii w terminie oznacza rezygnację z prawa do jej wyrażania* – stanowi niedozwoloną modyfikację art. 41i ust. 2 ustawy.

Organ nadzoru również zaznacza, że kwestionowana regulacja § 5 ust. 1 załącznika do uchwały również istotnie narusza art. 5 ust. 5 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem ustawy - *Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji*. Rada Miasta w uchwale podjętej na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy jest obowiązana określić szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, a nie w uchwale regulującej tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego (art. 41g ust. 1 ustawy). Wobec powyższego, organ stanowiący miasta na podstawie art. 41g ust. 1 ustawy nie jest

upoważniony do regulowania trybu i sposobu konsultowania *innych projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Konkludując, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Katowice w wyżej wymienionym zakresie, istotnie naruszyła przepis art. 41g ust. 1 w związku z art. 5 ust. 5, art. 41e ust. 3, art. 41i ust. 2 ustawy oraz art. 7 Konstytucji RP.

Organ nadzoru wskazuje, że możliwe jest doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem poprzez wyeliminowanie jedynie wyżej wymienionej części załącznika do uchwały.

Omawiane 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. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 15 czerwca 2021 r., sygn. akt III OSK 3457/21, 29 września 2021 r. sygn. akt I OSK 4382/18, 13 stycznia 2022 r., sygn. akt III OSK 542/21, 23 lutego 2022 r., sygn. akt III OSK 2954/21, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym 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 LXIV/1332/23 Rady Miasta Katowice z dnia 25 maja 2023 r. w *sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Katowicach*, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności w wyżej wymienionej części uzasadnionym i koniecznym.

Pouczenie:

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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
Elżbieta Żabicka-Łakomy
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor
Wydziału Nadzoru Prawnego