



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI  
NR NK-N-0911.3.2011.AM5



Wrocław, dnia 2 lutego 2011 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

**stwierdzające nieważność § 6 ust. 3 oraz § 7 ust. 1 we fragmencie „do Wydziału Administracyjno-Prawnego” i § 7 ust. 2 we fragmencie „Wydział Administracyjno-Prawny” załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju Nr III/9/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie".**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

#### stwierdzam nieważność

§ 6 ust. 3 oraz § 7 ust. 1 we fragmencie „do Wydziału Administracyjno-Prawnego” i § 7 ust. 2 we fragmencie „Wydział Administracyjno-Prawny” załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju Nr III/9/10 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie przyjęcia "Regulaminu konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie".

#### UZASADNIENIE

Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju podjęła na sesji w dniu 30 grudnia 2010 r. uchwałę Nr III/9/10 w sprawie przyjęcia "Regulaminu konsultacji społecznych z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie".

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 grudnia 2010 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, iż:

- § 6 ust. 3 załącznika do uchwały istotnie narusza art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.),

- § 7 ust. 1 we fragmencie „do Wydziału Administracyjno-Prawnego” i § 7 ust. 2 we fragmencie „Wydział Administracyjno-Prawny” załącznika do uchwały istotnie naruszają oraz art. 33 ust. 2 i ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

W podstawie prawnej przedmiotowej uchwały, Rada Miejska w Szczawnie-Zdroju powołała się na między innymi na art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zgodnie, z którym: „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.”.

#### I

W § 6 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada wskazała na formy, w oparciu o które konsultacje z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie mogą być prowadzone. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem załącznika do uchwały: „Konsultacje mogą być prowadzone w co najmniej jednej z podanych form: 1) otwarte spotkanie z przedstawicielami organizacji pozarządowych, 2) formularz elektroniczny na stronie internetowej Gminy.”.



Jednocześnie w § 6 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż: „Dopuszczalne są także inne formy, zapewniające szeroki dostęp do uczestnictwa w konsultacjach, zwłaszcza formy uwzględniające użycie nowoczesnych technik informatycznych.”.

Tymczasem ustawodawca w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zobowiązał organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w art. 5 ust. 5 tejsze ustawy do określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku publicznego projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej organizacji.

W ocenie organu nadzoru, nie można uznać zapisu § 6 ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały jako realizacji kompetencji wynikającej z art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada Miejska w § 6 ust. 1 załącznika do przedmiotowej uchwały wskazuje bowiem formy w oparciu, o które mogą być prowadzone konsultacje projektów aktów prawa miejscowego z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jednocześnie określa w ust. 3 tegoż przepisu, iż konsultacje te mogą być prowadzone także w innych formach. Zdaniem organu nadzoru kwestionowany zapis nie jest dookreśleniem formy szczegółowego sposobu konsultowania projektów aktów prawa miejscowego, nie jest realizacją kompetencji wynikającej z art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Intencją ustawodawcy było bowiem upoważnienie organu stanowiącego gminy do określenia konkretnych form konsultowania projektów aktów prawa miejscowego, sformułowanie ich w sposób nie budzący wątpliwości.

W świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 Ustawy zasadniczej, zgodnie z którym 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. W świetle natomiast art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego podejmowane są w oparciu o wyraźne upoważnienie ustawowe.

Podjmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. 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. 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 równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...)”.

Powszechnie obowiązujący charakter zawartych w przedmiotowej uchwale norm zobowiązuje do formułowania ich jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, precyzyjnie i kompleksowo realizujących delegację ustawową wynikającą z art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego akty prawa miejscowego winny bowiem regulować kwestie wynikające z delegacji ustawowej w taki sposób, by przyjęte w oparciu o nią normy uzupełniały, wydane przez inne podmioty, przepisy powszechnie obowiązujące kształtujące prawa i obowiązki ich adresatów, nie były określane w sposób dorozumiany ani domniemany. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nie objętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym w celu ukształtowania stanu prawnego uwzględniającego m.in. specyfikę, możliwości i potrzeby środowiska, do którego właściwy akt wykonawczy jest skierowany. Zatem organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia.

W myśl powyższego, zdaniem organu nadzoru, regulacja § 6 ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju Nr III/9/10 narusza prawo w sposób istotny, co skutkuje stwierdzeniem jej nieważności.



## II

W § 7 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła iż: „Opinie i uwagi organizacji pozarządowych, kierowane są do Wydziału Administracyjno-Prawnego Urzędu Miejskiego w Szczawnie-Zdroju, w formie pisemnej lub za pośrednictwem poczty elektronicznej. (ust. 1) Wydział Administracyjno-Prawny Urzędu Miejskiego w Szczawnie-Zdroju rozpatruje ww. opinie i uwagi i przekazuje propozycje stanowiska w tej sprawie do zatwierdzenia Burmistrzowi.(ust. 2)”.

Wskazane powyżej zapisy załącznika do uchwały stanowią przekroczenie kompetencji zawartej w art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wkraczając tym samym w kompetencje organu wykonawczego gminy. Wedle przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 26 ust. 1, art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym), do zadań wójta należy w szczególności określanie sposobu wykonywania uchwał oraz pełni on funkcję kierownika urzędu gminy (art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym) i z tego tytułu wykonuje on za urząd, jako pracodawcę, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy oraz uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym).

Ponadto w myśl art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Regulamin określa między innymi strukturę i zakres zadań realizowanych przez poszczególne struktury organizacyjne (wydziały) urzędu gminy. W konsekwencji, w ocenie organu nadzoru, wyżej zakwestionowane zapisy § 7 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Szczawnie-Zdroju Nr III/9/1 należą do zakresu regulaminu organizacyjnego urzędu gminy i tam powinny być uregulowane.

Organ wykonawczy w zakresie swoich kompetencji jako kierownika urzędu gminy i pracodawcy, może powierzyć realizowanie zadań związanych z rozpatrywaniem opinii i uwag organizacji pozarządowych danej komórce organizacyjnej Urzędu Miejskiego, bądź zdecydować, iż będzie wykonywać te czynności samodzielnie.

W myśl powyższego, zdaniem organu nadzoru, wskazanymi fragmentami § 7 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały Rada wykracza poza normę kompetencyjną naruszając prawo w sposób istotny.

Jeżeli organ stanowiący wykracza poza wytyczne zawarte w upoważnieniu mamy do czynienia z przekroczeniem kompetencji, co musi skutkować zastosowaniem środków nadzorczych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Organu Nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

**WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI**

*A.M.S.*  
**Aleksander Marek Skorupa**