



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 3357

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.25.6.2015.KW WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 20 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 2 ust. 1, § 2 ust. 3, § 3 ust. 4 we fragmencie „której wzór określi Wójt Gminy Dzierżoniów w zarządzeniu o naborze kandydatów”, § 4 ust. 4, § 4 ust. 8, § 5 ust. 1, § 14 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „przez Przewodniczącego Rady Gminy Dzierżoniów lub”, § 14 ust. 2 pkt 2 oraz § 15 uchwały nr X/79/15 Rady Gminy Dzierżoniów z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Uzasadnienie

Na sesji z dnia 25 czerwca 2015 r. Rada Gminy Dzierżoniów podjęła uchwałę nr X/79/15 w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 8 lipca 2015 r., przekazana pismem z dnia 2 lipca 2015 r. (znak pisma: OR.0002.7.2015-5).

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- 1) § 2 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 uchwały z istotnym naruszeniem art. 41e ust. 2 i art. 41g w związku z art. 41f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.);
- 2) § 2 ust. 3, § 14 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „przez Przewodniczącego Rady Gminy Dzierżoniów lub” oraz § 14 ust. 2 pkt 2 uchwały z istotnym naruszeniem art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 41f pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- 3) § 3 ust. 4 we fragmencie „której wzór określi Wójt Gminy Dzierżoniów w zarządzeniu o naborze kandydatów”, § 4 ust. 4, § 4 ust. 8 uchwały z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 1, w związku z art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- 4) § 15 uchwały z istotnym naruszeniem art. 41g, art. 41f pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w związku z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202) oraz art. 41f pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w związku z art. 3531 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

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 trzy obligatoryjne elementy uchwały stanowiącej przez radę gminy: 1) tryb powoływania członków Rady Gminnej, 2) organizację Rady Gminnej oraz 3) tryb działania Rady Gminnej.

Zawarte w § 2 ust. 1 uchwały postanowienia dotyczące składu Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego wskazujące, że: „Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego liczy 14 członków, w tym: 1) 3 przedstawicieli Rady Gminy Dzierżoniów, 2) 3 przedstawicieli Wójta Gminy Dzierżoniów, 3) 8 przedstawicieli działających na terenie gminy Dzierżoniów organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...), zwanych dalej organizacjami pozarządowymi i podmiotami”, wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję prawodawczą. Podobnie jak postanowienia § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały, zgodnie z którymi: „W skład Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego wchodzi 8 przedstawicieli organizacji pozarządowych lub podmiotów, którzy uzyskali w głosowaniu powszechnym, o którym mowa w § 4 ust. 7 największą liczbę głosów”.

To art. 41f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie reguluje, że „[...] Rada Gminna składa się z: 1) przedstawicieli organu stanowiącego [...] gminy; 2) przedstawicieli organu wykonawczego [...] gminy; 3) przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie [...] gminy, stanowiących co najmniej połowę członków”. Nie przyznaje przy tym prawodawcy miejscowemu prawa określania liczebności Rady Gminnej, w tym liczby przedstawicieli poszczególnych kategorii podmiotów.

Zgodnie z art. 41e ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Radę Gminną może utworzyć organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego. To organ wykonawczy, jako tworzący Radę Gminną, określać będzie zatem – w oparciu o zasady ustalone w art. 41f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – jej skład osobowy. Organ stanowiący nie może wkraczać w zakres kompetencji organu wykonawczego, a każde takie działanie jest istotnym naruszeniem prawa.

W § 2 ust. 3 uchwały postanowiono, że: „Przedstawicieli Rady Gminy Dzierżoniów wyznacza Przewodniczący Rady Gminy Dzierżoniów”.

Tymczasem w art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym w sposób jednoznaczny ustalono, że: „Zadaniem przewodniczącego jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady”. Oznacza to, że powszechnie obowiązującym przepisem rangi podustawowej nie można przypisywać przewodniczącemu rady innych, niż wskazane w ustawie, kompetencji. Wskazana regulacja ustawowa (zgodnie z zasadą *lex specialis derogat legi generali*) nie wiąże samego ustawodawcy, stanowi jednak jednoznaczny zakaz rozszerzania kompetencji przewodniczącego rady w aktach niższej rangi. Skoro ustawa wymienia zadania przewodniczącego – wskazując jednocześnie, że wyłącznie one znajdują się w jego zakresie działania – prawodawca miejscowy (w tym organ stanowiący gminy) nie może przyznać przewodniczącemu rady wykraczających poza ten zakres kompetencji.

Ponadto, art. 41f pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że Rada Gminna składa się z przedstawicieli organu stanowiącego gminy, przez co należy rozumieć, że to rada gminy, a nie jej przewodniczący, upoważniona jest do wskazania kandydata. Przeciwnie postanowienia aktu prawa miejscowego prowadzą do sytuacji, że przedstawiciel rady będzie *de facto* przedstawicielem przewodniczącego rady, co jest niezgodne z ustawą. Rada nie ma uprawnień, by w trybie aktu prawa miejscowego swoją ustawową kompetencję do wskazania przedstawiciela do Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego *scedować* na przewodniczącego rady.

Wskazana regulacja stanowi zatem istotne naruszenie art. 19 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 41f pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Skutkiem stwierdzenia nieważności § 2 ust. 3 uchwały musi być stwierdzenie nieważności § 14 ust. 1 pkt 4 we fragmencie „przez Przewodniczącego Rady Gminy Dzierżoniów lub” oraz § 14 ust. 2 pkt 2 analizowanej uchwały, z uwagi na fakt, że przepisy te są bezpośrednio powiązane z przepisem § 2 ust. 3 uchwały.

Na podstawie § 3 ust. 4 uchwały Rada Gminy Dzierżoniów wskazała, że „organizacje pozarządowe i podmioty dokonują zgłoszenia kandydatów na członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego poprzez dostarczenie w formie pisemnej, Wójtowi Gminy Dzierżoniów, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 1, karty zgłoszeniowej, której wzór określi Wójt Gminy Dzierżoniów w zarządzeniu o naborze kandydatów. Istnieje możliwość uzupełnienia braków formalnych w karcie zgłoszeniowej w ciągu trzech dni roboczych”. Następnie w § 4 ust. 4 uchwały Rada postanowiła, że „wzór karty do głosowania określi Wójt Gminy Dzierżoniów w zarządzeniu o naborze kandydatów, o którym mowa w § 3 ust. 1”. Kolejno w § 4 ust. 8 organ stanowiący Gminy Dzierżoniów określił, że „komisję wyborczą i skrutacyjną w składzie trzech osób na wybory Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego powołuje Wójt”.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższymi przepisami, w zakresie w jakim Rada wkroczyła w kompetencję Wójta Gminy do wykonywania uchwał, został naruszony art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym: „Wójt wykonuje uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa”. Natomiast na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym do zadań wójta należy m.in. określanie sposobu wykonywania uchwał.

Nalożenie na Wójta obowiązków: określenia zarządzeniem wzoru karty zgłoszeniowej, wzoru karty do głosowania oraz powołania w drodze zarządzenia komisji wyborczej i skrutacyjnej w składzie trzech osób, nie może zostać uznane za realizację przyznanej radzie gminy na podstawie art. 41g ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie kompetencji do określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania 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 Gminnej oraz potrzebę zapewnienia sprawnego funkcjonowania tej Rady. Podkreślenia wymaga, że wskazane postanowienia dotyczą etapu realizacji uchwały, a zatem to Wójt, we własnym zakresie, będzie decydował, w jaki sposób wykonać postanowienia uchwały określające tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Zgodnie z orzecznictwem określenie sposobu wykonania uchwały obejmuje między innymi wskazanie środków finansowych i rzeczowych koniecznych do wykonania uchwały, ustalenie harmonogramu jej realizacji oraz wyznaczenie osób odpowiedzialnych za wykonanie uchwały lub jej poszczególnych elementów. Oznacza to, że do zadań wójta należy decydowanie przez kogo, w jakich terminach i za pomocą jakich środków oraz w jakim trybie mają być zrealizowane zadania wynikające z uchwały. Stanowisko to zostało potwierdzone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 stycznia 2010 r. (sygn. akt II SA/Go 1011/09) oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 507/12).

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że nałożenie przez Radę Gminy obowiązku powołania komisji wyborczej i skrutacyjnej oraz określenie jej składu liczbowego nie znajduje oparcia w powszechnie obowiązujących przepisach prawa. W ocenie Wojewody Dolnośląskiego, powoływanie komisji musi mieć uzasadnienie w przepisie prawa przyznającym radzie gminy taką kompetencję.

Zgodnie z § 15 uchwały: „Członkowie Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego wykonują swoją funkcję społecznie, a udział w posiedzeniach jest nieodpłatny”.

Przyjęta regulacja stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na mocy którego uchwała obejmuje swym zakresem przedmiotowym tryb powoływania członków oraz organizację i tryb działania Rady Gminnej. Ustawa nie daje bowiem 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 społecznym (tj. nieodpłatnym) uczestnictwie w pracach Rady Gminnej. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków Rady Gminnej w jej pracach (w tym m.in. rozstrzyganie o wynagrodzeniu) nie są tożsame, ani z trybem powoływania członków, ani z organizacją i trybem działania tej Rady.

Należy także wskazać, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może dowolnie wybrać swoich przedstawicieli. Mogą to być 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 bezzasadnym jest arbitralne rozstrzygnięcie o tym w akcie prawa miejscowego. Przedstawicielami organu wykonawczego mogą być też pracownicy urzędu gminy, a wtedy, w kwestiach związanych z wynagrodzeniem za pracę w tym zakresie będzie decydował ich zwierzchnik służbowy, czyli organ wykonawczy, w ramach czynności z zakresu prawa pracy (art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych). Organ stanowiący gminy, 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 Radzie Gminnej mogą decydować podmioty wskazane w art. 41f pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Mogą jednak także swobodnie ustalić z tymi przedstawicielami zasady odpłatności za uczestnictwo w Radzie, 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 gminy w stosunki prawne łączące organizacje pozarządowe (i inne podmioty) z ich przedstawicielami jest zatem niedopuszczalne i w sposób istotny narusza prawo.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

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:
T. Smolarz