



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Wrocław, dnia 10 sierpnia 2015 r.

Poz. 3425

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.18.11.2015.RB WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 6 sierpnia 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

§10 ust. 4 uchwały nr X/70/2015 Rady Gminy Czernica z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Czernicy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 czerwca 2015 r. Rada Gminy Czernica podjęła m.in. uchwałę nr X/70/2015 w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Czernicy.

Uchwała ta wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 9 lipca 2015 r.

W toku badania legalności uchwały nr X/70/2015 Organ Nadzoru stwierdził, że §10 ust. 4 uchwały narusza art. 41g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118-dalej: ustawy)

W podstawie prawnej uchwały powołano się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 41g ustawy, zgodnie z którym: "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 następujące obligatoryjne elementy uchwały stanowiącej przez radę gminy: 1) tryb powoływania członków Rady Gminnej, 2) organizację Rady Gminnej, 3) tryb działania Rady Gminnej, - z uwzględnieniem zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych, oraz 4) terminy i sposób zgłaszania kandydatur na członków Rady Gminnej.

W §10 ust. 4 uchwały nr X/70/2015 postanowiono: "Członkowie Rady Pożytku biorą udział w jej pracach nieodpłatnie."

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

uczestnictwie w pracach Rady Gminnej. 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 kolegiального 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. 77(5) § 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.

W przedmiocie regulacji warunków uczestnictwa w pracach Rady Gminnej poszczególnych, wymienionych w art. 41f ustawy, jej członków należy ponadto przykładowo 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 z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych- Dz. U. z 2014 r., poz. 1202 ze zm.). 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. Mogą jednak także swobodnie ustalić z tymi przedstawicielami zasady odpłatności za uczestnictwo w Radzie, co gwarantuje art. 353¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r.- Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.), 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.

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy samorządu podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające kompetencje lub zadania. W prawie administracyjnym normy kompetencyjne muszą być interpretowane w sposób ścisły i literalny-nie istnieje tu reguła mówiąca, że co nie jest zakazane to jest dozwolone, kompetencji do ustanowienia norm prawnych nie wyprowadza się również na zasadzie analogii. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobnie stwierdza ustawodawca w art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. 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 (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego-OZ we Wrocławiu (do 31.12.2003 r.) z dnia 14 kwietnia 2000 r.-sygn. akt. I SA/Wr 1798/99).

W związku z powyższym postanawia się jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego – organu nadzoru w terminie 30 dni od 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.

Wicewojewoda Dolnośląski:
J. Bronowicka