



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

---

Wrocław, dnia 11 września 2015 r.

Poz. 3734

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-N.4131.47.11.2015.RJ1 WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

z dnia 9 września 2015 r.

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

#### stwierdzam nieważność

**§ 2 ust. 3** we fragmencie: „i *Urząd Gminy*”, **§ 3 ust. 4** oraz **§ 4 ust. 1 pkt 2** uchwały Nr XII/52/15 Rady Gminy Kamienna Góra z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie trybu powoływania członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Kamiennej Górze oraz organizacji i trybu jej działania.

#### Uzasadnienie

Rada Gminy Kamienna Góra, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) i art. 41g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.), podjęła na sesji w dniu 26 sierpnia 2015 r. uchwałę Nr XII/52/15 w sprawie trybu powoływania członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Kamiennej Górze oraz organizacji i trybu jej działania.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Kamienna Góra z dnia 31 września 2015 r. (powinno być 31 sierpnia 2015 r.) nr RG.0711.11.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 01 września 2015 r.

W trakcie postępowania nadzorczego dotyczącego przedmiotowej uchwały Organ Nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 2 ust. 3** we fragmencie: „i *Urząd Gminy*” z istotnym naruszeniem art. 30 ust. 2 pkt 2 oraz 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.);

- **§ 3 ust. 4** z istotnym naruszeniem art. 41g, art. 41f pkt 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.), 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. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.);

- **§ 4 ust. 1 pkt 2** z istotnym naruszeniem art. 41g ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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.

W § 2 ust. 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Kamienna Góra postanowiła, że: *„Obsługę administracyjną i biurową działalności Rady Pożytku Publicznego, w tym także wyborów, o których mowa w uchwale zapewnia Wójt i Urząd Gminy.”*

Zdaniem organu nadzoru powyższym przepisem Rada Gminy unormowała kwestię dotyczącą organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy Kamiennej Góry. Z regulacji tej wynika bowiem, że obsługę administracyjną i biurową działalności Rady Pożytku Publicznego zapewnić ma m.in. Urząd Gminy. Należy wskazać, że materia ta – zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który określa m.in. organizację urzędu gminy w drodze zarządzenia. Ponadto art. 33 ust. 3 tejże ustawy określa, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest kierownikiem urzędu gminy, a ust. 5 tego przepisu, że jest on zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu, a tym samym to w jego kompetencji leży zlecenie poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu określonych zadań. Organ nadzoru zwraca również uwagę na treść art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym to do kompetencji wójta należy szczegółowe określanie sposobu wykonania uchwały rady gminy. Tym samym należy uznać, że Rada Gminy, przyjmując kwestionowany przepis bez podstawy prawnej, wkroczyła w sferę uprawnień Wójta, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 października 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wr 322/10), w którym czytamy: *„Należy również podzielić zarzuty skargi dotyczące prawidłowości postanowienia zaskarżonej uchwały stanowiącego, że „obsługę administracyjną komisji i jej posiedzeń zapewnia pracownik wyznaczony przez burmistrza. Zgodnie z przepisem art. 33 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), wójt (burmistrz) wykonuje uchwały rady gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta należy w szczególności: 1) przygotowywanie projektów uchwały rady gminy, 2) określanie sposobu wykonywania uchwał, 3) gospodarowanie mieniem komunalnym, 4) wykonywanie budżetu, 5) zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Treść wskazanego przepisu nie stwarza podstaw do przyjęcia, że rada gminy posiada upoważnienie do nakładania na burmistrza obowiązku wyznaczenia spośród pracowników urzędu gminy osób, które miałyby zapewnić obsługę administracyjną komisji i jej posiedzeń. Dla dopełnienia obrazu należy również stwierdzić, że rada gminy nie będąc pracodawcą dla osób zatrudnionych w urzędzie gminy nie ma uprawnień do nakładania na pracownika urzędu wspomnianego obowiązku. Wyłączne uprawnienia do nakładania takiego obowiązku ma wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jest kierownikiem urzędu i wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym).”*

W tym stanie rzeczy zasadne jest stwierdzenie nieważności § 2 ust. 3 we fragmencie: *„i Urząd Gminy”* uchwały.

W § 3 ust. 4 uchwały znalazł się zapis, zgodnie z którym: *„Członkowie Rady Pożytku Publicznego sprawują swoje funkcje 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 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. 77<sup>5</sup> § 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 z późn. 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. 353<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. 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).

Na podstawie § 4 uchwały: „*Wójt Gminy może odwołać członka Rady Pożytku Publicznego przed upływem kadencji, w następujących przypadkach: 1) pisemnej rezygnacji członka Rady Pożytku Publicznego, 2) na uzasadniony pisemny wniosek Przewodniczącego Rady Pożytku Publicznego, w szczególności w związku z nieusprawiedliwioną nieobecnością na trzech kolejnych posiedzeniach Rady Pożytku Publicznego, 3) na wniosek Rady Gminy w przypadku przedstawicieli Rady Gminy, 4) z własnej inicjatywy w przypadku swoich przedstawicieli.*”

Warunkiem członkostwa w gminnej radzie działalności pożytku publicznego jest fakt bycia przedstawicielem organu wykonawczego lub stanowiącego gminy bądź uprawnionej organizacji czy podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Na reprezentację wskazanych organów (podmiotów) składa się zarówno fakt wyznaczenia określonej osoby do ich reprezentowania w gminnej radzie, jak również zgoda osoby wyznaczonej. Norma kompetencyjna z art. 41g ustawy, oprócz określenia „trybu powoływania” nie upoważnia organu stanowiącego gminy do wskazania warunków czy przesłanek odwołania członków gminnej rady działalności pożytku publicznego. W szczególności, regulacji tej nie uzasadnia treść art. 41b ust. 5 ustawy, który *expressis verbis* upoważnia marszałka województwa do odwołania członków wojewódzkiej rady działalności pożytku publicznego przed upływem kadencji ze szczegółowo określonych powodów. Ta regulacja odnosi się bowiem wyłącznie do funkcjonowania wojewódzkiej rady działalności pożytku publicznego. Ustawa, w zakresie gminnych i powiatowych rad, nie przewidziała analogicznej regulacji, jak też nie upoważniła organów stanowiących lokalnych jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia w tym zakresie. Z wnioskowania *a contrario* można wręcz uzyskać dodatkowy argument na rzecz niedopuszczalności takiej regulacji w kwestionowanej uchwale (porównaj: wyrok WSA z dnia 31 stycznia 2013 r., III SA/Gd 713/12, LEX nr 1292054).

Ze względu na wskazane regulacje ustawowe warunkujące członkostwo w radzie działalności pożytku publicznego uznać można jednak, że przesłanki odwołania członka Rady wskazane w § 4 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 uchwały, nie mają charakteru istotnego naruszenia prawa. Taki charakter ma natomiast regulacja § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały i nie może stanowić ona elementu prawidłowego aktu prawa miejscowego. Przewodniczący rady pożytku publicznego nie posiada bowiem żadnych kompetencji do wnioskowania o odwołanie członka rady. Nie istnieje żaden stosunek prawny między członkiem rady a jej przewodniczącym, który uzasadniałby powierzenie przewodniczącemu takiej kompetencji.

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 Gminy Kamienna Góra, 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 (...)*”.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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