



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

---

Bydgoszcz, dnia 27 stycznia 2023 r.

Poz. 560

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE Nr 10/2023 WOJEWODY KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 26 stycznia 2023 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 tj.),:

#### **stwierdzam nieważność**

§ 1, § 2, § 3, § 4 ust. 8 i ust. 12-14, § 6 ust. 4, § 7 ust. 1 i 2 oraz § 8 załącznika do uchwały nr XLII/470/22 Rady Miejskiej w Mogilnie z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego w Gminie Mogilno. W pozostałym zakresie wyżej wymieniona uchwała zachowuje moc prawną

#### **UZASADNIENIE**

W dniu 21 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Mogilnie, działając na podstawie art. 41g ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.) – zwanej dalej „ustawą” – podjęła uchwałę w sprawie określenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego w Gminie Mogilno.

Badana uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 stycznia 2023 r.

Po analizie przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że przepisy: § 1, § 2, § 3, § 4 ust. 8 i ust. 12-14, § 6 ust. 4, § 7 ust. 1 i 2 oraz § 8 załącznika do badanej uchwały, naruszają prawo w sposób istotny.

Zawiadomieniem z dnia 19 stycznia 2023 r. (znak: WNK.IV.4131.6.2023.KB) Wojewoda Kujawsko-Pomorski poinformował Burmistrza Mogilna, że wskazane wyżej regulacje podjęte zostały bez podstawy prawnej lub z przekroczeniem delegacji zawartej w przepisie kompetencyjnym.

W odpowiedzi z dnia 25 stycznia 2023 r. (znak: WBR.007.1.2023) Burmistrz Mogilna poinformował, że przychyliła się do przedstawionych w zawiadomieniu zarzutów. Mając powyższe na uwadze, Rada Miejska w Mogilnie w najbliższym czasie podejmie działania mające na celu podjęcie stosownej uchwały, która uwzględni uwagi zawarte w uzasadnieniu zawiadomienia.

Organ nadzoru podtrzymuje zatem swoje stanowisko wyrażone w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W ocenie organu nadzoru, upoważnienie wynikające z art. 41g ustawy stanowi podstawę do wydania aktu prawa miejscowego, zawierającego przepisy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Na podstawie art. 41g 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.”

Analiza pojęć użytych przez ustawodawcę w powołanym przepisie ustawy prowadzi do wniosku, że uchwała podjęta na podstawie art. 41g ustawy powinna określać:

- a) tryb powoływania członków rady działalności pożytku publicznego,
- b) jej organizację oraz
- c) tryb działania.

Organ stanowiący ustalając powyższe kwestie zobowiązany jest do uwzględnienia potrzeby zapewnienia reprezentatywności organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3, terminów i sposobów zgłaszania kandydatur na członków Rady oraz potrzeby zapewnienia jej sprawnego funkcjonowania.

W ocenie organu nadzoru, przepis § 1 załącznika do uchwały nr XLII/470/22 Rady Miejskiej w Mogilnie z dnia 21 grudnia 2022 r. (zwanego dalej „załącznikiem do uchwały”), zgodnie z którym „Rada Działalności Pożytku Publicznego w Gminie Mogilno (...) jest organem konsultacyjnym i opiniodawczym (...)”, wykracza poza delegację ustawową określoną w przepisie kompetencyjnym. Art. 41g ustawy nie upoważnia rady gminy do określenia charakteru prawnego Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego (zwanej dalej: Gminną Radą). Powyższy zapis stanowi jednocześnie nieuprawnione powtórzenie regulacji ustawowej (art. 41e ust. 1 ustawy), zgodnie z którą: „Organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego (...) tworzy (...) Gminną Radę Działalności Pożytku Publicznego (...) jako organ konsultacyjny i opiniodawczy (...)”.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (vide: wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne. Ze stanowiskiem takim koresponduje § 115, § 116 i § 118 w zw. z art. 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 tj.), zgodnie z którymi w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym, nie zamieszcza się przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą, ani nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

Jako wykraczające poza upoważnienie zawarte w normie kompetencyjnej należy uznać również uregulowania zawarte w § 2 załącznika do uchwały, określające skład Gminnej Rady. Zgodnie z przytoczoną regulacją, Rada składa się z dwunastu członków, w tym: 3 przedstawicieli wskazanych przez Radę Miejską w Mogilnie; 3 przedstawicieli wskazanych przez Burmistrza Mogilna; 6 przedstawicieli organizacji pozarządowych (...) prowadzących działalność na terenie gminy Mogilno.

Art. 41f ustawy wskazuje, 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 radzie gminy prawa określania liczebności Rady Gminnej, w tym liczby przedstawicieli poszczególnych organów i podmiotów, co uczyniono w § 2 załącznika do uchwały. Zgodnie z art. 41e ust. 1 ustawy Radę Gminną tworzy organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Zatem to organ wykonawczy określać będzie – w oparciu o zasady ustalone w art. 41f ustawy – skład osobowy Rady Gminnej. Organ stanowiący gminy nie może wkraczać w zakres kompetencji organu wykonawczego, a każde takie działanie jest istotnym naruszeniem prawa.

Z tego samego powodu, jako wadliwe należy zakwalifikować zamieszczone w dalszej części załącznika do uchwały przepisy § 4 ust. 8 i 12-14 określające liczbę kandydatów zgłaszanych na członków Gminnej Rady.

W § 3 załącznika do uchwały, Rada Miejska w Mogilnie określiła warunki jakie musi spełniać kandydat na członka Rady Gminnej. Doszło w tym przypadku do przekroczenia zakresu upoważnienia zawartego w art. 41g ust. 1 ustawy. Regulacja ta nie mieści się bowiem w zakresie pojęciowym „trybu powoływania”, ani „organizacji i trybu działania” Gminnej Rady.

W § 6 ust. 4 załącznika do uchwały w sposób nieuprawniony uregulowana została kwestia terminu na wyrażenie opinii przez Gminną Radę. Należy zauważyć, że tej kwestii poświęcono unormowania zawarte w art. 41i ust. 2 ustawy. Przywołana regulacja nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw do wkraczania w sferę oznaczoną uprzednio ustawowo, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym.

W ocenie organu nadzoru, również regulacje zawarte w § 7 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały wykraczają poza delegację zawartą w przepisie kompetencyjnym.

Rozstrzygnięcie o kadencji Gminnej Rady nie jest tożsame z trybem powoływania członków, z organizacją i trybem działania tej rady, jak również pozostaje poza zakresem pojęciowym terminów i sposobów zgłaszania kandydatur na członków tego kolegialnego podmiotu. Ponadto kwestia kadencji Gminnej Rady została

uregulowana w art. 41e ust. 3 ustawy. Powyższa regulacja stanowi zatem nieuprawnione powtórzenie przepisu ustawy.

W § 7 ust. 2 załącznika do uchwały ustanowiono, że: „Członkostwo w Radzie ma charakter społeczny. Za udział w posiedzeniach nie przysługuje członkom wynagrodzenie ani rekompensata za utracone zarobki.”. Przyjęta regulacja stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego art. 41g ustawy, który nie daje podstaw do wprowadzenia w uchwale postanowień dotyczących zasad uczestnictwa członków Gminnej Rady w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o wynagrodzeniu).

W przedmiocie regulacji warunków uczestnictwa w pracach Gminnej Rady poszczególnych jej członków, należy przykładowo wskazać, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może dowolnie wybrać swoich przedstawicieli. Mogą to być zarówno 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). 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 Gminnej Radzie mogą decydować podmioty wskazane w art. 41f pkt 3 ustawy. Mogą jednak także swobodnie ustalić z tymi przedstawicielami zasady odpłatności za uczestnictwo w pracach Gminnej Rady, co gwarantuje art. 353<sup>1</sup> 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.

W ocenie organu nadzoru, jako pozbawioną podstawy prawnej należy uznać również regulację zawartą w § 8 załącznika do uchwały, dotyczącą przyczyn wygaśnięcia mandatu członka Gminnej Rady. Powyższa kwestia uregulowana została bowiem w art. 41g ust. 2 ustawy. Jak zauważył WSA w Gdańsku (w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., sygn. akt III SA/Gd 713/12): „Ustawodawca w przepisie art. 41g ustawy przewidział tryb powoływania członków Rady Pożytku Publicznego, nie przewidział natomiast trybu ich odwoływania. Brak jest zatem podstaw do przyznania Radzie Miasta kompetencji w tym zakresie. Jak podniesiono już w rozważaniach, kompetencji organu nie można domniemywać, a normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły”. Stanowisko to zostało zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 września 2013 r. (sygn. akt II OSK 1152/13). Rada gminy nie posiada kompetencji do stanowienia przepisów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy – w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia – za pośrednictwem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Wojewoda Kujawsko-Pomorski  
Mikołaj Bogdanowicz