



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 2 lipca 2015 r.

Poz. 2124



WOJEWODA LUBELSKI

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr PN-II.4131. 283. 2015
Wojewody Lubelskiego

z dnia 30 czerwca 2015 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VI/35/2015 Rady Gminy Józefów nad Wisłą z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego, terminów i sposobu zgłaszania kandydatur na członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego, w części obejmującej: § 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 7, § 3 ust. 1, § 4, § 7 ust. 2, § 8 ust. 2 Regulaminu powoływania członków oraz trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/35/2015 Rady Gminy Józefów nad Wisłą z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego, terminów i sposobu zgłaszania kandydatur na członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego, w części obejmującej: § 2 ust. 1, ust. 2 i ust. 7, § 3 ust. 1, § 4, § 7 ust. 2, § 8 ust. 2 Regulaminu powoływania członków oraz trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VI/35/2015 Rady Gminy Józefów nad Wisłą została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 czerwca 2015 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 41g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014r., poz. 1118 z późn. zm.).

Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu 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.

Uchwała podjęta w wykonaniu upoważnienia ustawowego zawartego w art. 41g jest aktem prawa miejscowego. Obowiązują ją zatem rygory ustanowione dla tej kategorii źródeł prawa. Postanowienia uchwały nie mogą naruszać przepisów ustawy zawierających delegację do ich podjęcia, jak również nie mogą przekraczać przyznanego Radzie ww. przepisem zakresu upoważnienia ustawowego.

Na tle powyższego należy stwierdzić, że podjęta przez Radę Gminy Józefów nad Wisłą uchwała dotknięta jest istotnymi wadami prawnymi.

W § 2 ust. 1 regulaminu powoływania członków oraz trybu działania Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego, stanowiącego załącznik do uchwały, Rada Gminy postanowiła, iż w skład Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego wchodzi: 2 przedstawicieli organu stanowiącego gminy; 2 przedstawicieli organu wykonawczego gminy oraz 2 przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zwanych dalej „organizacjami” prowadzących działalność na terenie Gminy Józefów nad Wisłą.

W § 2 ust. 2 regulaminu postanowiono natomiast, że *Gminną Radę Działalności Pożytku Publicznego stanowią Przewodniczący Gminnej Rady, Sekretarz Gminnej Rady oraz 4 członków Gminnej Rady.*

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 41f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z tym przepisem, Rada Powiatowa oraz Rada Gminna składa się z przedstawicieli organu stanowiącego odpowiednio powiatu lub gminy; przedstawicieli organu wykonawczego odpowiednio powiatu lub gminy; przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność na terenie odpowiednio powiatu lub gminy, stanowiących co najmniej połowę członków (*podkreślenie moje*).

Rada Gminy ustalając skład Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego winna uwzględnić regulację wynikającą z art. 41f ustawy, w której ustawodawca zagwarantował reprezentatywność organizacji pozarządowych oraz podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 w gminnej radzie pożytku publicznego na poziomie połowy członków Rady.

Postanowienia § 2 ust. 1 i 2 przedmiotowego regulaminu nie zapewniają realizacji zasady wynikającej z art. 41f pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W przypadku ustalenia w § 2 ust. 1 Regulaminu, iż w skład Rady wchodzi 2 przedstawicieli organu stanowiącego gminy i 2 przedstawicieli organu wykonawczego Rada Gminy była zobowiązana określić liczbę członków Rady będących przedstawicielami organizacji pozarządowych na poziomie co najmniej połowy ogólnej liczby członków, tj. w analizowanym przypadku – co najmniej 4 przedstawicieli organizacji pozarządowych.

W § 2 ust. 7 Regulaminu Rada Gminy wprowadziła regulację, zgodnie z którą kadencja Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego trwa 4 lata.

Powyższa regulacja narusza art. 41e ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z którego wynika, iż kadencja Rady Gminnej trwa 2 lata.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 3 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż uprawnionymi do kandydowania na członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego są *czynni członkowie* organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Stosownie do § 4 regulaminu: „*Kandydat na członka Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego musi:*

- 1) *być czynnym członkiem organizacji zgłaszającej jego kandydaturę;*
- 2) *być osobą pełnoletnią;*

- 3) wyrazić zgodę na kandydowanie;
- 4) korzystać z praw publicznych i nie być karanym za przestępstwo popełnione umyślnie;
- 5) wyrazić zgodę na upublicznienie niektórych informacji, wskazanych w formularzu zgłoszeniowym” (ust. 1).

Wszystkie warunki wskazane w ust. 1 kandydat na członka Rady Gminnej musi spełnić łącznie” (ust. 2).

W ocenie organu nadzoru, kwestie dotyczące wymogów stawianych kandydatom na członka Rady Działalności Pożytku Publicznego nie mieszczą się w pojęciu "tryb powoływania członków oraz organizacja i tryb działania Rady".

Z cytowanego wyżej art. 41f ustawy wynika, że warunkiem członkostwa w Gminnej Radzie Działalności Pożytku Publicznego jest pozostawanie przedstawicielem organu wykonawczego lub stanowiącego gminy bądź uprawnionej organizacji czy podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy do określenia wymagań wobec członków tego rodzaju podmiotu. To, kogo podmiot wskazany w art. 41f pkt 3 ustawy będzie chciał uczynić swoim przedstawicielem nie podlega autorytatywnemu ograniczeniu przez organ stanowiący gminy. Jeżeli wolą jakiejś organizacji społecznej będzie zgłoszenie jako swojego przedstawiciela osoby nie będącej jej członkiem, to jest to jej autonomiczna decyzja.

Mając na względzie powyższe brak jest podstaw prawnych do stanowienia przez Radę Gminy, iż uprawnionymi do kandydowania na członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego są czynni członkowie organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Jak wskazano wyżej, z art. 41f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika, że warunkiem członkostwa w gminnej radzie działalności pożytku publicznego jest fakt bycia przedstawicielem uprawnionej organizacji czy podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Na reprezentację wskazanych podmiotów składa się fakt wskazania określonej osoby do ich reprezentowania w gminnej radzie.

Ustawa nie zastrzega na rzecz ww. osób spełniania innych warunków, jak np. pozostawania czynnym członkiem organizacji czy podmiotu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Jednocześnie do określenia takich wymagań wobec kandydatów na członków ustawodawca nie upoważnił organu stanowiącego gminy.

Przywołany przepis art. 41f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przyznaje Radzie legitymację wyłącznie do regulowania spraw w nim wskazanych. Rada nie posiada natomiast kompetencji do stanowienia przepisów wykraczających poza upoważnienie ustawowe.

W § 7 ust. 2 regulaminu postanowiono, iż *„Weryfikacji złożonych dokumentów dokonuje Sekretarz Urzędu Gminy oraz pracownik Urzędu Gminy odpowiedzialny za współpracę z organizacjami pozarządowymi.”*

Natomiast w myśl § 8 ust. 2 regulaminu, *za organizację spotkania wyborczego i wybór przedstawicieli organizacji do Rady Gminnej odpowiedzialny będzie pracownik Urzędu Gminy odpowiedzialny za współpracę z organizacjami pozarządowymi.”*

Powyższe zapisy zdaniem organu nadzoru wykraczają poza granice upoważnienia wynikającego z art. 41g ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Rada Gminy nie jest uprawniona do nakładania w przedmiotowej uchwale jakichkolwiek obowiązków na Sekretarza Gminy czy pracowników Urzędu Gminy. Zgodnie z art. 33 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym kierownikiem urzędu jest wójt i to on określa obowiązki pracowników urzędu gminy oraz sekretarza gminy. Sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202).

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 638/13 *„Organ stanowiący gminy nie został bowiem upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników samorządowych zatrudnionych w strukturach urzędu gminy. Kwestionowanym unormowaniem Rada Gminy M. weszła w sferę kompetencji przyznaných*

Wójtowi Gminy, wszak to ten organ wykonuje uchwały rady gminy i zadania określone przepisami prawa (art. 30 ustawy o samorządzie gminnym), określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (art. 33 ust. 2), jest kierownikiem urzędu (art. 33 ust. 3), wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5). W tym też zakresie nie było dostatecznych podstaw do "zastępowania" Wójta przez Radę Gminy".

Podobnie orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 143/13.

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 pogład 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. 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 gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VI/35/2015 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Wojewoda Lubelski

Wojciech Wilk

Otrzymuje:

- 1) Wójt Gminy Józefów nad Wisłą
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Józefów nad Wisłą