



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 06 kwietnia 2023 r.

Poz. 3026

### ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NPII.4131.1.360.2023 WOJEWODY ŚLĄSKIEGO

z dnia 31 marca 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 1075/LXII/2023 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Rybnika, w całości, jako niezgodnej z art. 41g ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako „ustawa”, w związku z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 23 lutego 2023 r. Rada Miasta Rybnika przyjęła uchwałę Nr 1075/LXII/2023 w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Rybnika.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru w dniu 2 marca 2023 roku.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z przywołanym w podstawie prawnej uchwały, przepisem art. 41g ust. 1 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.*

Z powyżej wskazanego przepisu ustawy wynika kompetencja organu stanowiącego powiatu (lub gminy) do określenia, w drodze uchwały, czterech obligatoryjnych elementów: 1) trybu powoływania członków Powiatowej (Gminnej) Rady Działalności Pożytku Publicznego, 2) jej organizacji, 3) jej trybu działania oraz 4) terminów i sposobu zgłaszania kandydatur na członków ww. Rady. Dodatkowo należy wskazać, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest obowiązany określić w ww. uchwale kompleksowo i wyczerpująco wszystkie kwestie dotyczące powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Powiatowej (Gminnej) Rady Działalności Pożytku Publicznego.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2013 r., III SA/Gd 713/12, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 września 2013 r., II OSK 1152/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), a organ wykonujący kompetencję prawodawcy zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. W państwie prawa organy władzy

publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Z konstytucyjnej zasady praworządności (art. 7 Konstytucji RP) wynika, że zadania i kompetencje, sposób ich wykonania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując przysługujące mu kompetencje powinien ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę przy podejmowaniu ww. uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały odpowiednio: w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje albo w całości. Powyższe stanowisko organu nadzoru, potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z dnia 14 kwietnia 2000 r. (sygn. akt I SA/Wr 1798/99, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, iż 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.

Tymczasem, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Rybnik nieprawidłowo zrealizowała delegację ustawową określoną art. 41g ust. 1 ustawy, albowiem niewyczerpująco określiła terminy i sposób zgłaszania kandydatów na członków Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Rybnik.

Przepisami § 3 ust. 4-6 uchwały Rada Miasta Rybnik określiła tryb naboru kandydatów do Rady. W przepisach tych postanowiła:

*4. Ogłoszenie o naborze kandydatów zamieszcza się na stronie internetowej Miasta Rybnika oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu w zakładce Organizacje pozarządowe/Aktualności.*

*5. Organizacja ma prawo zgłoszenia jednego kandydata.*

*6. Organizacja dokonuje zgłoszenia kandydata w terminie do 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia o naborze kandydatów, na karcie zgłoszenia kandydata, stanowiącej załącznik do niniejszej uchwały.*

Z powyższego wynika, że w ramach ustalonego trybu Rada Miasta Rybnik wskazała termin i sposób zgłaszania kandydatów – niemniej jednak regulacje uchwały odniosła jedynie do kandydatów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe, osoby prawne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy, działające na terenie Miasta Rybnika. Pomięła natomiast kwestie zgłaszania kandydatów Rady Miasta Rybnik. Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miasta Rybnik nie wypełniła w całości zakresu delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa dyskwalifikujące legalność uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego, w ocenie organu nadzoru, Rada Miasta Rybnik nie uregulowała w sposób wyczerpujący trybu powoływania członków Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Rybnik, stosowanego w przypadku konieczności uzupełnienia składu tej Rady przed końcem jej kadencji. Przepisem § 4 uchwały Rada Miasta postanowiła:

*§ 4. W przypadku śmierci lub rezygnacji członka Rady, Prezydent powołuje nowych członków, celem uzupełnienia składu Rady, odpowiednio spośród przedstawicieli Rady Miasta Rybnika, Prezydenta lub spośród kandydatów zgłoszonych przez organizacje w danym naborze do Rady, a w przypadku braku takich kandydatów przeprowadza nabór uzupełniający, stosując odpowiednio postanowienia § 3. Kadencja nowo powołanego członka upływa wraz z kadencją całej Rady.*

Tymczasem przepis art. 41g ust. 2 ustawy przewiduje również inne przypadki uszczuplenia składu Gminnej Rady działalności Pożytku Publicznego w trakcie kadencji. Zgodnie bowiem z jego treścią: organ wykonawczy odpowiednio powiatu lub gminy odwołuje członka Rady Powiatowej lub Rady Gminnej przed upływem kadencji:

1) na jego wniosek;

2) na wniosek przedstawicieli podmiotu, o którym mowa w art. 41f pkt 1 albo pkt 2 albo pkt 3, jedynie w odniesieniu do członka reprezentującego ten podmiot;

3) w przypadku skazania go prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione z winy umyślnej;

4) w przypadku powstania trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków członka Rady Powiatowej lub Rady Gminnej z powodu choroby stwierdzonej orzeczeniem lekarskim;

5) w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności na trzech kolejnych posiedzeniach Rady Powiatowej lub Rady Gminnej.

Tym samym należy stwierdzić, że Rada Miasta nie zawarła w uchwale wyczerpującego trybu powołania członków RDPP Miasta Rybnik, albowiem w ramach ustalonych zasad naboru uzupełniającego do Rady, ustaliła je tylko w odniesieniu do przypadku śmierci członka Rady lub jego rezygnacji – pomijając przy tym pozostałe przypadki ustawowe. W konsekwencji Rada Miasta nie wypełniła w ww. zakresie delegacji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od wyżej wskazanych naruszeń prawa powodujących konieczność stwierdzenia uchwały w całości należy wskazać również na inne uchybienia uchwały.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy przekroczyła zakres upoważnienia zawartego w tym przepisie, ponieważ bezpodstawnie, mocą uchwały, uregulowała liczbę członków Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Rybnik, wskazując jednocześnie liczbę przedstawicieli Rady miasta, Prezydenta i organizacji pozarządowych. Tymczasem przepis art. 41g ust. 1 ustawy, uprawnia radę do określenia trybu powołania jedynie członków Rady Działalności Pożytku Publicznego, a nie do określenia trybu powołania samej Rady Działalności Pożytku Publicznego. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że kwestia powołania Rady została już uregulowana w art. 41e i art. 41f ustawy, stosownie do treści tego ostatniego *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, co uczyniono w § 3 ust. 1 uchwały. Zgodnie z art. 41e ust. 2 ustawy 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 – jej skład osobowy. Organ stanowiący nie może wkraczać w zakres kompetencji organu wykonawczego, a każde takie działanie jest istotnym naruszeniem prawa.

W ocenie organu nadzoru za niezgodny z prawem należy uznać przepis § 6 uchwały, zgodnie z którym:

*§ 6. 1. Przewodniczący Rady może zwołać posiedzenie Rady w formie stacjonarnej lub zdalnej, a także zwrócić się do jej członków w formie korespondencyjnej lub mailowej o wyrażenie opinii w danej sprawie. 2. Za wyrażoną opinię będzie uważana opinia przesłana we wskazanym przez Przewodniczącego Rady terminie. 3. Możliwość udziału w posiedzeniu Rady, przy wykorzystaniu środków komunikacji elektronicznej, będzie wskazana w zawiadomieniu o posiedzeniu, zawierającym dokładny opis sposobu uczestnictwa i wykonywania prawa głosu.*

Należy zauważyć, że gminna rada działalności pożytku publicznego z założenia jest organem kolegialnym. Zgodnie bowiem z przepisem art. 41f ustawy Rada Gminna składa się z przedstawicieli organu stanowiącego gminy, przedstawicieli organu wykonawczego 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.

Kolegialność organu (z łaciny *collegialis* – zbiorowy), polega na równoczesnym występowaniu w procesie decyzyjnym nie jednego, ale kilku podmiotów. Działające zgodnie z zasadą kolegialności ciało zbiorowe podejmuje decyzje, odpowiednią ilością głosów, w formie uchwały. Organ kolegialny składa się z pewnej liczby osób, a decyzje zapadają w nim zespołowo. Cechą charakterystyczną procesu decyzyjnego takiego organu jest wspólna analiza podejmowanego aktu oraz określona dyskusja nad nim. Końcowa decyzja organu kolegialnego bowiem jest ostatecznym wynikiem, zajęcia stanowiska przez wszystkich członków organu. Dla właściwego działania zbiorowego organu jest równoczesność uczestnictwa członków w obradach organu. Tylko ona bowiem jest w stanie zagwarantować zapoznanie się z argumentacją przedstawianą przez poszczególnych członków organu i ewentualne bieżące ustosunkowanie się do nich. Indywidualne głosowania nad uchwałami bez równoczesnego uczestnictwa w nim określonej liczby członków organu wypacza kolegialność. Decyzje natomiast zamiast być wyrazem współdziałającego zespołu stają się zespołem jednoosobowych rozstrzygnięć. Znajduje to zresztą swój wyraz w treści § 5 ust. 5 uchwały, który przewiduje obradowanie Rady na posiedzeniach. Równoczesność obradowania członków także niezbędna jest do ustalenia tzw. quorum członków organu. Przepis § 5 ust. 7 i 11 uchwały bowiem uzależnia ważność obrad od stwierdzenia obecności na nich odpowiedniej liczby członków. W takiej zaś sytuacji, przy głosowaniu korespondencyjnym lub mailowym, nie można stwierdzić, czy zachowana została minimalna, w chwili

głosowania, liczba osób, zapewniająca ważność podjętej uchwały. Ponadto obradowanie w formie zdalnej, mailowej i korespondencyjnej narusza art. 11b ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie którym działalność organów gminy (tu: gminnej rady działalności pożytku publicznego) jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw.

W § 7 uchwały Rada Miasta postanowiła, że: „obsługę administracyjno-biurową Rady zapewnia Urząd Miasta Rybnik”. Powyższym przepisem Rada unormowała kwestię dotyczącą organizacji i funkcjonowania Urzędu Miasta. Należy wskazać, że materia ta – zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – należy do wyłącznej kompetencji wójta, który określa m.in. organizację urzędu gminy w drodze zarządzenia. Ponadto art. 33 ust. 3 tejże ustawy określa, że wójt 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. Tym samym należy uznać, że Rada, przyjmując kwestionowany przepis bez podstawy prawnej, wkroczyła w sferę uprawnień Prezydenta Miasta, 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).

Zgodnie z § 8 uchwały za pracę w Radzie nie przysługuje wynagrodzenie. Przyjęta regulacja stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego z art. 41g ustawy, przekazującego radzie gminy do uregulowania przedstawione wyżej kwestie związane z funkcjonowaniem Rady Działalności Pożytku Publicznego. Ustawa nie daje podstaw do wprowadzenia w uchwale postanowienia dotyczącego zasad uczestnictwa poszczególnych członków Rady w jej pracach. Taki charakter ma zaś kwestionowana regulacja uchwały. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków Rady w jej pracach (w tym m.in. rozstrzyganie 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. 775 § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy i koszty ekspertyz związanych z realizacją zadań Rady Wojewódzkiej.” W ustawie 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.

W ocenie organu nadzoru za niezgodną z prawem należy również uznać „Informację o przetwarzaniu danych osobowych” zawartą w załączniku do uchwały. Należy bowiem wskazać, że Rada Miasta Rybnik nie jest administratorem danych osobowych, w związku z tym nie jest uprawniona do stanowienia w tym zakresie.

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 Miasta Rybnika, 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.

Powyżej opisane uchybienia w przedmiotowej uchwale należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Istotne naruszenie prawa w uchwale to takie naruszenie, które powoduje, że akt pozostaje w wyraźnej sprzeczności z określonym przepisem prawnym, sprzeczność ta jest oczywista i bezpośrednia, i wynika wprost z porównania treści przepisu z ocenianą regulacją. Chodzi tu o wady kwalifikowane, z powodu których cały akt lub jego część nie powinien wejść w ogóle do obrotu prawnego. W takiej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności aktu, czyli jego wyeliminowanie z obrotu prawnego z mocą *ex tunc*, co powoduje, że dany akt, czy jego część nie wywołuje skutków prawnych od samego początku (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 marca 2017 r., sygn. akt II SA/Wa 2197/16, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 24 stycznia

2019 r., sygn. akt II SA/OI 859/18, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Gd 693/18; publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że uchwała Nr 1075/LXII/2023 Rady Miasta Rybnika z dnia 23 lutego 2023 r. w sprawie trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Rady Działalności Pożytku Publicznego Miasta Rybnika, narusza prawo w stopniu istotnym, co czyni stwierdzenie jej nieważności w całości uzasadnionym i koniecznym.

### **Pouczenie**

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Śląskiego  
Zastępca Dyrektora Wydziału Nadzoru Prawnego

**Iwona Andruszkiewicz**