



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia poniedziałek, 22 lipca 2024 r.

Poz. 3514

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.261.2024 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 lipca 2024 r.

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr II/13/2024 Rady Gminy Purda z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie trybu powoływania członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Purdzie oraz organizacji i trybu jej działania w części dotyczącej:

- § 3 ust. 1,
- § 4 ust. 1,
- § 4 ust. 5-7,
- § 7 ust. 2,
- § 7 ust. 4-5,
- § 9,
- § 10.

#### Uzasadnienie

W załączniku do uchwały, o której mowa na wstępie, Rada Gminy Purda, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym w związku z art. 41g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r., poz. 571), uchwaliła tryb powoływania członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Purdzie oraz organizację i tryb jej działania.

Uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 7 czerwca 2024 r.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa uchwała, w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego, została podjęta z rażącym naruszeniem prawa.

Zgodnie z 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.

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.

Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2013 r., III SA/Gd 713/12, wyrok NSA 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 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.

Jako wykraczające poza upoważnienie zawarte w normie kompetencyjnej należy uznać uregulowania zawarte w § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, określające skład Gminnej Rady. Zgodnie z przytoczoną regulacją, w skład Rady wchodzi ośmioro członków, spośród: przedstawicieli organu stanowiącego gminy – dwóch członków; przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zwanych dalej „organizacjami,” prowadzącymi działalność na terenie gminy Purda – czworo członków.

Przepis art. 41f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, 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 § 3 ust. 1 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. 5-7 oraz § 7 ust. 2 i ust. 4-5 określające liczbę kandydatów zgłaszanych na członków Gminnej Rady.

W § 4 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada Gminy Purda określiła warunki jakie musi spełniać kandydat na członka Rady. Doszło w tym przypadku do przekroczenia zakresu upoważnienia zawartego w art. 41g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Regulacja ta nie mieści się bowiem w zakresie pojęciowym "trybu powoływania", ani "organizacji i trybu działania" Gminnej Rady. Organizacje pozarządowe samodzielnie decydują o tym, kto będzie ich reprezentować.

Zgodnie z § 9 załącznika do uchwały za udział w posiedzeniach Rady, członkowie nie otrzymują wynagrodzenia ani zwrotu kosztów. 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, jako pozbawioną podstawy prawnej należy uznać również regulację zawartą w § 10 załącznika do uchwały, dotyczącą trybu odwoływania członków Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego w Purdzie. 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 Gminy 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 zatem kompetencji do stanowienia przepisów wykraczających poza zakres upoważnienia ustawowego.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia, za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Mateusz Szauer  
I Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski