



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 4 listopada 2020 r.

Poz. 4402

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.394.2020 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 listopada 2020 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Elblągu nr XIII/407/2020 z dnia 24 września 2020 r. w sprawie uchwalenia trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Elbląskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, w części obejmującej:

- § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, w zakresie obejmującym sformułowanie: „oraz inicjatywnym”
- § 3 ust. 3 załącznika do uchwały
- § 5 ust. 4 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „reprezentują Radę”
- § 5 ust. 5 pkt 3) załącznika do uchwały

#### Uzasadnienie

Uchwałą wskazaną na wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 2 października 2020 r., powołując jako podstawę art. 7 ust. 1 pkt 19 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 41 g ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r., poz. 1057), Rada Miejska w Elblągu, uchwaliła zasady dotyczące trybu powoływania członków oraz organizacji i trybu działania Elbląskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, w formie załącznika do uchwały.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowane na wstępie przepisy, w sposób istotny naruszają prawo.

W § 3 ust. 1 załącznika do uchwały, postanowiono, iż Rada Działalności Pożytku Publicznego jest organem o charakterze opiniodawczo-doradczym oraz inicjatywnym.

Przepis ten pozostaje sprzeczny z art. 41 e ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym, organ wykonawczy właściwej jednostki samorządu terytorialnego na wspólny wniosek co najmniej 5 organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, prowadzących działalność odpowiednio na terenie powiatu lub gminy, tworzy w terminie 2 miesięcy od dnia wpłynięcia wniosku odpowiednio Powiatową Radę Działalności Pożytku Publicznego lub Gminną Radę Działalności Pożytku Publicznego jako organ konsultacyjny i opiniodawczy.

Ustawa nie przewiduje żadnego innego, w tym inicjatywnego obszaru i zakresu działania rady.

W treści § 3 ust. 3 załącznika do uchwały, wskazano, że do zadań Rady, należy w szczególności:

- 1) opiniowanie projektów strategii rozwoju Elbląga,
- 2) konsultowanie dla Elbląga i jego mieszkańców, a w szczególności dla organizacji pozarządowych projektów aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych,
- 3) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych,
- 4) wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami samorządu elbląskiego i instytucjami podległymi samorządowi a organizacjami pozarządowymi,

- 5) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych,
- 6) występowanie do Prezydenta Elbląga z inicjatywami w zakresie rozwiązań prawnych i działań w sferze pożytku publicznego,
- 7) opiniowanie sprawozdań z realizacji rocznych programów współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi,
- 8) dokonywania ewaluacji procesu konsultacji projektów uchwał, zarządzeń, programów społecznych,
- 9) delegowanie swoich przedstawicieli do prac w zespołach przygotowujących akty prawa miejscowego z zakresu pożytku publicznego,
- 10) monitorowanie pracy Centrum Organizacji Pozarządowych w Elblągu,
- 11) zapoznawanie się ze sprawozdaniami rocznymi/okresowymi z realizacji programów dotyczących sfery pożytku publicznego.

Regulacja ustanowiona przez Radę Miejską w Elblągu, wykracza poza delegację ustawową, wynikającą z art. 41 g ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z powołanym przepisem, 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.

Norma kompetencyjna, nie daje organowi stanowiącemu uprawnienia do określania zakresu zadań rady. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wskazany powyżej przepis Konstytucji RP stanowi jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej czyli zasadę praworządności. Organ nadzoru podkreśla, iż przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, 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 kompetencyjnym. Przekroczenie kompetencji lub jej niewypełnienie przez Radę Miejską w Elblągu przy podejmowaniu badanej uchwały powinno być traktowane jako istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością uchwały w zakresie, w którym przekroczono przyznane kompetencje. 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.*

Ponadto, zadania rady działalności pożytku publicznego, ustalone zostały w art. 41 i ustawy, stanowiącym, że - do zadań Rady Powiatowej oraz Rady Gminnej należy w szczególności: 1) opiniowanie projektów strategii rozwoju odpowiednio powiatów lub gmin; 2) opiniowanie projektów uchwał i aktów prawa miejscowego dotyczących sfery zadań publicznych, o której mowa w art. 4, oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, w tym programów współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3; 3) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących funkcjonowania organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3; 4) udzielanie pomocy i wyrażanie opinii w przypadku sporów między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3; 5) wyrażanie opinii w sprawach dotyczących zadań publicznych, w tym zlecenia tych zadań do realizacji przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, oraz w sprawach rekomendowanych standardów realizacji zadań publicznych.

Zakwestionowany przepis § 3 ust. 3 załącznika do badanej uchwały Rady Miejskiej w Elblągu, stanowi zatem powtórzenie i modyfikację normy ustawowej. Nie bez znaczenia pozostaje, iż w katalogu zadań Elbląskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, umieszczone zostały zadania takie jak m.in. występowanie z inicjatywami rozwiązań prawnych lub monitorowanie pracy innego podmiotu - które mogą wykraczać poza wynikający z ustawy opiniodawczo - konsultacyjny charakter Rady.

Ponad powyższe, w treści § 5 ust. 4 i § 5 ust. 5 pkt 3), Rada zawarła postanowienia z których wynika, że współprzewodniczącym Elbląskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, przyznane zostały kompetencje w zakresie reprezentowania tej Rady. Uchwalając przedmiotowe przepisy, Rada Miejska w Elblągu, wprost powierzała współprzewodniczącym Elbląskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego, reprezentację tego podmiotu i nie przewidziała, w tym zakresie żadnych ograniczeń, ani wyłączeń. W przepisie, nie określono granic reprezentacji, a w konsekwencji - wnosić należy, że obejmuje ona każdą sferę działalności ww. podmiotu, w tym np. działania prawnego związanego ze składaniem oświadczeń woli w imieniu ciała kolegiального, jakim jest rada działalności pożytku publicznego. W ocenie organu nadzoru, umocowanie takie winno natomiast wynikać każdorazowo z uchwały wieloosobowego podmiotu, który jest reprezentowany, gdyż w innym przypadku może dojść do sytuacji, że współprzewodniczący będzie działał za radę, a to jest niedopuszczalne.

Podkreślić należy, że zgodnie z ustalonymi poglądami doktryny oraz ustaloną linią orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy/uchwałodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu, winna przejawiać się w konkretności przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista. Zasada ta zwana jest zasadą przyzwoitej legislacji, znajdującą oparcie w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Użyte przez Radę Miejską w Elblągu pojęcie „reprezentuje Radę”, jest bardzo szerokie i sugeruje, że legalnym jest, w każdym przypadku, działanie współprzewodniczącego Rady - za Radę Działalności Pożytku Publicznego, o ile wyczerpuje ono wymóg jej reprezentowania, czyli nawet wówczas, gdy na daną czynność współprzewodniczący nie miał umocowania

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.**

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego  
Aleksander Socha  
II Wicewojewoda Warmińsko-Mazurski