



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 380

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NK-I.4131.163.2022 WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561) **stwierdzam nieważność** uchwały nr XXXIX/286/2022 Rady Gminy Słońsk z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Słońsk z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2022 r. Rady Gminy Słońsk podjęła uchwałę w sprawie Programu współpracy Gminy Słońsk z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023.

W podstawie prawnej badanej uchwały wskazano na: „art. 7 ust. 1 pkt. 19 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.)”.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 7 grudnia 2022 r.

Zgodnie z jej § 1 Program współpracy Gminy Słońsk z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023 stanowi załącznik do badanej uchwały.

Przeprowadzona przez organ nadzoru ocena prawna powyższej uchwały prowadzi do wniosku, że akt ten istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1, art. 5a ust. 4 pkt 3 i 5, art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2b - 2da, art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.), § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283 ze zm.).

W myśl art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: 1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zasady współpracy; 3) zakres przedmiotowy; 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2; 5) priorytetowe zadania publiczne; 6) okres realizacji programu; 7) sposób realizacji programu; 8) wysokość środków planowanych na realizację programu; 9) sposób oceny realizacji programu; 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, że uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie nim określone.

Pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada

obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 5a ust. 4 ustawy zauważyć przy tym trzeba, że wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść programu.

Należy podkreślić, że uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności precyzyjnego formułowania zawartych w niej postanowień w ramach powierzonej delegacji ustawowej. Zgodnie bowiem z przepisem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

W ocenie organu nadzoru Rada Gminy Słonisk nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 3 i 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tj. nie określiła zakresu przedmiotowego programu oraz nie określiła „priorytetowych zadań publicznych”, co stanowi istotne naruszenie prawa. Obowiązku określania zakresu przedmiotowego programu nie spełnia jego rozdział III zatytułowany „Zakres przedmiotowy i priorytety działania”. W ustępie 1. tego rozdziału przyjęto, że „Program współpracy na 2023 rok określa zadania publiczne, które mogą być realizowane we współpracy z podmiotami Programu m. in. w zakresie:

- 1) upowszechniania kultury fizycznej i sportu,
- 2) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i tradycji, oraz rozwoju wspólnot lokalnych,
- 3) pomocy społecznej, profilaktyki i przeciwdziałania patologiom społecznym,
- 4) ochrony i promocji zdrowia,
- 5) działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwoju kontaktów i współpracy międzynarodowej,
- 6) ekologii, ochrony zwierząt i ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- 7) działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym,
- 8) turystyki i krajoznawstwa.”.

Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób systemowy i dokładny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Niezbędnym jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Należy również pamiętać o różnicy między „zakresem przedmiotowym” a „priorytetowymi zadaniami publicznymi”, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy. Zakres przedmiotowy to określenie, które z zadań publicznych wymienionych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie będą w danej jednostce samorządu terytorialnego realizowane w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi. Z kolei wskazanie priorytetowych zadań publicznych polega na tym, że rada wskazuje, które z zadań publicznych mają być realizowane w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi w pierwszej kolejności. Rozstrzygnięcie takie jest szczególnie istotne w sytuacji ograniczonych zasobów finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego i tym samym możliwości sfinansowania jedynie części zaplanowanych zadań (szer. G. P. Kubalski, B. Skóbel, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Warszawa 2020). Zatem rada gminy w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 określa zarówno jego zakres przedmiotowy oraz priorytetowe zadania publiczne, a nie jak uczyniono w badanym programie „priorytety działania”.

Organ doszukał się również innych naruszeń prawa. Badany Program w zakresie ustępu 2 rozdziału X „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej” narusza art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. od 2b do 2da ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z kolei ust. 4 ww. rozdziału w zakresie sformułowania „do członków Komisji biorących udział w opiniowaniu ofert

stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika” narusza art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2f ww. ustawy.

Zgodnie z ustępem 2 rozdziału X Programu „W skład Komisji Konkursowej wchodzi: przewodniczący – osoba wskazana przez Wójta, przedstawiciele Urzędu Gminy w Słonsku – 2 osoby oraz 3 osoby - przedstawiciele podmiotów programu, wybrani spośród osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie”. Norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. od 2b do 2da ww. ustawy, zgodnie z którymi: W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (ust. 2b); W skład komisji konkursowej powołanej przez organ administracji rządowej wchodzi przedstawiciele tego organu (ust. 2c); W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie (ust. 2d); Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f (ust. 2da).

Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13). Należy podkreślić, że tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 208/14 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Za błędne należy uznać powtórzenie w ustępie 4 rozdziału X Programu treści przepisu art. 15 ust. 2f ustawy, zgodnie z którym „Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052) dotyczące wyłączenia pracownika”. Zgodnie z § 137 "Zasad techniki prawodawczej" w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Mając z kolei na uwadze treść art. 15 ust. 2f ustawy, należy pamiętać, że: „unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 k.p.a. mają charakter bezwzględnie obowiązujący i w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania jurora z oferentem, powinny obligować wójta, jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiego członka komisji konkursowej od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to samo przedsięwzięcie.” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 19 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 71/14).

Wobec powyższego orzeczono jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Paweł Witt