



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 49

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NK-I.4131.150.2022.ACze WOJEWODY LUBUSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r., poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561) stwierdzam nieważność uchwały nr XLV.249.2022 Rady Gminy Stare Kurowo z dnia 22 listopada 2022r. w sprawie Wieloletniego programu współpracy Gminy Stare Kurowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2023 – 2027, w części określonej w: § 1 pkt 5 w zakresie słów: „działające na terenie gminy lub na rzecz jej mieszkańców” i pkt 6, § 19 ust. 2, § 20 ust. 2, § 22 ust. 3 i 4 oraz § 28.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 22 listopada 2022r. Rada Gminy Stare Kurowo podjęła uchwałę w sprawie Wieloletniego programu współpracy Gminy Stare Kurowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na lata 2023 – 2027. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2022.1327) oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2022.559). Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 listopada 2022r.

Po dokonaniu analizy prawnej, organ nadzoru stwierdza, że zakwestionowane zapisy uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 2 pkt 1, art. 3 ust. 2 i 3, art. 15 ust. 2a-2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022r., poz. 1327 z późn. zm.), zwanej dalej: ustawą, art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022r., poz. 559 z późn. zm.), § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016r., poz. 283 t. j. z późn. zm.) zwanego dalej: „Zasadami techniki prawodawczej” oraz art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Przechodząc do oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy w § 1 pkt 5 i 6 uchwały wprowadziła definicje pojęć: „organizacje pozarządowe” i „dotacja” o treści: „5) organizacjach pozarządowych - należy przez to rozumieć organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, działające na terenie gminy lub na rzecz jej mieszkańców;” oraz „6) dotacja - należy przez to rozumieć dotację w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”. Należy wskazać, że zarówno definicja „organizacji pozarządowych”, jak i definicja „dotacji” znajdują się w ustawie – odpowiednio – w art. 3 ust. 2 oraz w art. 2 pkt 1 ustawy. Dodatkowo w art. 3 ust. 3 ustawy wskazano podmioty mogące prowadzić działalność pożytku publicznego. Definicje wprowadzone przez Radę Gminy nie pokrywają się dokładnie z definicjami ustawowymi. Prawodawca lokalny jako "organizacje pozarządowe" wskazał również podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy. Co do zasady organ nadzoru dopuszcza stosowanie w przedmiotowym programie definicji mających na celu unikanie powtórzeń w przepisach programu. W niniejszym przypadku Rada Gminy w odniesieniu do pojęcia „organizacje pozarządowe” dopuściła się nieuprawnionego jego zawężenia w stosunku do określonego w ustawie katalogu podmiotów. Należy zwrócić bowiem uwagę, że program stosuje się do organizacji pozarządowych określonych w ustawie i nie można go ograniczać tylko do organizacji działających na terenie gminy lub na rzecz jej mieszkańców. Należy zatem uznać, że posiadanie statusu organizacji pozarządowej bądź prowadzenie działalności pożytku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 3 ustawy jest wystarczającą przesłanką do uzyskania statusu uczestnika programu.

Ponadto w uchwale nie powinno być odesłań do bliżej nieokreślonych przepisów prawa (np. o finansach publicznych). 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 a zwłaszcza ich modyfikacja powoduje nieważność tych zapisów. Zdaniem organu nadzoru § 1 pkt 5 w zakresie słów: ", działające na terenie gminy lub na rzecz jej mieszkańców" i pkt 6 uchwały są niezgodne z art. 2 pkt 1 i art. 3 ust. 2 i 3 ustawy.

Dalej wskazać należy, że w rozdziale 6 zatytułowanym „Okres realizacji programu, sposób oceny realizacji programu”, w § 19 ust. 2 i § 20 ust. 2 uchwały Rada Gminy określiła - sposób oceny realizacji programu, wskazując, iż bieżącym monitoringiem realizacji zadań programu zajmują się właściwe merytorycznie komórki organizacyjne urzędu odpowiedzialne za współpracę z organizacjami pozarządowymi, a sprawozdanie z realizacji programu opracowane zostanie na podstawie danych przedstawionych przez właściwe merytorycznie komórki organizacyjne urzędu odpowiedzialne za współpracę z organizacjami pozarządowymi. W ocenie organu nadzoru, organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach i jednostkach organizacyjnych gminy. Kompetencje w tym zakresie, przysługują w niniejszym przypadku wójtowi, który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania, pełniąc również funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym. Z tego też względu, to nie rada gminy, a organ wykonawczy ma wyłączne prawo do nałożenia na te podmioty obowiązków związanych z realizacją programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Zastrzeżenia organu nadzoru odnoszą się również do przepisów w § 22 ust. 3 i 4 uchwały w rozdziale 8 zatytułowanym „Zasady, tryb powoływania, regulamin pracy komisji konkursowych”, w którym Rada Gminy określiła, że „3. Komisja składa się z 3 – 5 osób. Zasady członkostwa przedstawicieli organizacji pozarządowych w komisji określa ustawa. 4. W pracach komisji mogą uczestniczyć z głosem doradczym, osoby o których mowa w art. 15 ust. 2e ustawy.”. Organ nadzoru wskazuje, że na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Rada Gminy została upoważniona jedynie do określenia „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”. Zarówno tryb powoływania, jak i określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Tym bardziej, że skład ten określił sam ustawodawca w art. 15 ust. 2b – 2e ustawy. 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).

W § 28 Rada Gminy postanowiła, że „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy”. Analizując przywołany przepis należy zwrócić uwagę, że na jego mocy Rada zastrzegła, iż akt prawny hierarchicznie wyższy jakim jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim określona kwestia nie została uregulowana w programie. Tymczasem należy zauważyć, że zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Ustanowiony w ustawie zasadniczej, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Za sprzeczny z prawem uznać zatem należy przepis aktu prawa miejscowego, który zastrzega pierwszeństwo w stosowaniu tego aktu przed ustawami, wobec których jest hierarchicznie niższy. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 kwietnia 2012r. sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

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