



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia piątek, 8 grudnia 2023 r.

Poz. 11475

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.427.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 1 grudnia 2023 r.

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

orzekam

nieważność § 12 ust. 2 lit. a i lit. b załącznika do uchwały nr LIV/416/23 Rady Gminy Lipka z dnia 27 października 2023 r. w sprawie uchwalenia „Rocznego Programu współpracy Gminy Lipka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 października 2023 r. Rada Gminy Lipka podjęła uchwałę nr LIV/416/23 w sprawie uchwalenia „Rocznego Programu współpracy Gminy Lipka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok”, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 7 ust. 1 pkt 19, art. 18. ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (j. t. Dz. U. z 2023 r. poz. 571)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 listopada 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), zwanej dalej „ustawą”, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy: „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”.

Organ nadzoru podziela stanowisko, że uchwała w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.z.p.p. jest aktem prawa miejscowego (por. wyroki WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 155/23; z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 294/23; CBOSA). Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej cytowanym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W § 12 ust. 2 Programu rada postanowiła: „Komisja konkursowa działa w składzie od trzech do pięciu osób: a) trzech przedstawicieli Urzędu, b) dwie osoby wskazane przez pomioty, z wyjątkiem przypadku gdy zastosowanie ma art. 15 ust. 2da ustawy”. Zgodnie z § 1 pkt 6 Programu, ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o podmiotach, należy przez to rozumieć organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy.

W ocenie organu nadzoru, cytowane regulacje § 12 ust. 2 lit. a i lit. b Programu zostały wydane z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2b i ust. 2d ustawy. Przywołane przepisy art. 5a ustawy przyznają radzie upoważnienie do określenia w przedmiotowym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Natomiast skład takich komisji został unormowany przez samego ustawodawcę w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy. Rada gminy nie została upoważniona do wkraczania w tę materię, w szczególności nie może dokonywać jej modyfikacji.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 15 ustawy: „W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki” (ust. 2b), „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). Również na poziomie ustawowym (art. 15 ust. 2da) określono wyjątki od tej zasady w postaci zamkniętego katalogu okoliczności, w których komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy.

Rada nie została upoważniona do modyfikacji omawianych przepisów ustawy i przyjmowania odmiennych rozwiązań w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Uchwalając przedmiotowy program, w tym realizując upoważnienie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, organ stanowiący zobligowany jest respektować bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, w tym art. 15 ust. 2b-2ea.

Tymczasem rada w § 12 ust. 2 Programu określiła skład komisji konkursowej w sposób modyfikujący normy zapisane w art. 15 ust. 2b i ust. 2d ustawy. Ustawodawca wymaga, aby w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodziła „przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki”, jednak nie przesądza, aby byli to pracownicy, czy też – jak przyjęto w § 12 ust. 2 lit. a Programu - przedstawiciele urzędu gminy. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, organem wykonawczym gminy jest wójt.

Ponadto z mocy ustawy w skład komisji konkursowej wchodzi „osoby wskazane 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”. Tymczasem rada, postanawiając w § 12 ust. 2 lit. b Programu, że w skład komisji konkursowej wchodzi „dwie osoby wskazane przez pomioty” [powinno być: „podmioty”], zastrzegając jedynie wyjątek w postaci „przypadku gdy zastosowanie ma art. 15 ust. 2da ustawy”. Pominęła natomiast wyłączenie wynikające z art. 15 ust. 2d ustawy („z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie”), dokonując tym samym nieuprawnionej modyfikacji normy zapisanej w art. 15 ust. 2d ustawy.

Uchwalając przepisy § 12 ust. 2 lit. a i lit. b Programu, rada w sposób istotny naruszyła normę kompetencyjną wynikającą z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w związku odpowiednio z art. 15 ust. 2b i ust. 2d ustawy, co uzasadnia stwierdzenie nieważności wadliwych regulacji, tj. jednostek redakcyjnych oznaczonych jako lit. a i lit. b w § 12 w ust. 2 Programu (w obrocie prawnym pozostanie poprzedzający te jednostki zwrot: „Komisja konkursowa działa w składzie od trzech do pięciu osób”).

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 11 czerwca 2013 r. (III SA/Wr 124/13; CBOSA) wskazał, że: „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. 2b-2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. 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”. W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 10 listopada 2020 r. (III SA/Łd 360/20; CBOSA): „Kwestia składu komisji konkursowej do opiniowania złożonych ofert w otwartych konkursach została już uregulowana w art. 15 ust. 2b-2e ustawy i istotnym naruszeniem prawa jest modyfikacja i powtórzenie tych przepisów w uchwale gminy”.

W świetle powyższego, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Lipka

Wójt Gminy Lipka