



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 27 grudnia 2024 r.

Poz. 10980

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NP-III.4131.1.396.2024.6

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 9 grudnia 2024

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

orzekam

nieważność § 19 ust. 3-4 uchwały nr VII/60/2024 Rady Miasta Czarnków z dnia 7 listopada 2024 r. w sprawie Roczego programu współpracy 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 2025 r. - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2024 r. Rada Miasta Czarnków podjęła uchwałę nr VII/60/2024 w sprawie Roczego programu współpracy 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 2025 r., dalej jako: "uchwała".

Uchwałę podjęto na podstawie: "art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491) w związku z uchwałą nr XLIII/320/2022 Rady Miasta Czarnków z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2022-2025".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 14 listopada 2024 r.

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

Podstawę prawną do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako: "ustawa". Zgodnie z treścią przytoczonego przepisu: "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". Natomiast w świetle 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".

Podkreślenia wymaga fakt iż, uchwała w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego (por.

wyrok WSA w Poznaniu z 20 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 155/23; wyrok WSA w Gliwicach z 5 kwietnia 2023 r., III SA/GI 141/23 - CBOSA).

W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako: "Konstytucja RP", organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. 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 RP 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 wymienionym wyżej 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 § 19 ust. 3 uchwały Rada Miasta Czarneków postanowiła: "Burmistrz powołuje do komisji zgłoszonych przedstawicieli organizacji pozarządowych z zastrzeżeniem ust. 4-5".

W ocenie organu nadzoru, wskazana wyżej regulacja została wydana z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej określonej w art. 5a ust. 1 i 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2d ustawy.

Z treści art. 5a ust. 1 i 4 pkt 11 ustawy wynika upoważnienie rady do określenia w przedmiotowym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Natomiast skład komisji został unormowany przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2b-2e ustawy. Rada gminy nie została upoważniona do wkraczania w tę materię, w szczególności nie może dokonywać jej modyfikacji.

Tymczasem rada zmodyfikowała treść art. 15 ust. 2d ustawy, który stanowi: "W skład komisji konkursowej wchodzi osoba 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" i uregulowała, że do komisji Burmistrz powoła wyłącznie zgłoszonych przedstawicieli organizacji pozarządowych.

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".

Rada Miasta Czarneków w § 19 ust. 4 uchwały unormowała: "W pracach komisji mogą uczestniczyć, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których dotyczy konkurs".

W ocenie organu nadzoru przepis § 19 ust. 4 uchwały został wydany z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej określonej w art. 5a ust. 1 i 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2e-2ea ustawy.

Z treści art. 5a ust. 1 i 4 pkt 11 ustawy wynika upoważnienie rady do określenia w przedmiotowym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Natomiast w art. 15 ust. 2e-2ea ustawy ustawodawca unormował możliwość korzystania przez komisję konkursową z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy oraz przyznał tym osobom w szczególności następujące uprawnienia: uczestniczenie w pracach komisji z głosem doradczym oraz wydawanie opinii.

Tymczasem rada zmodyfikowała treść art. 15 ust. 2e-2ea ustawy i w regulacji § 19 ust. 4 uchwały pominęła możliwość wydawania opinii przez osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy i ograniczyła ich uprawnienia jedynie do uczestniczenia w pracach komisji z głosem doradczym.

W konsekwencji, skoro forma działania osób biorących udział w komisji została uregulowana w ustawie, to tym samym niedopuszczalne było regulowanie tej kwestii, i to w sposób odmienny, w uchwale organu jednostki samorządu terytorialnego. W świetle powyższego wskazana wyżej regulacja § 19 ust. 4 uchwały została wydana z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej określonej w art. 5a ust. 1 i 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2e-2ea ustawy.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono 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
(-) Agata Sobczyk
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Czarnków

Burmistrz Miasta Czarnków