



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

NK-N.4131.54.6.2015.RJ1

POZDROWIENIA
MAJCEK

URZĄD GMINY KOSTOMŁOTY	
wpl.	05-01-2016
Znak pisma	50/2016
Znak sprawy	

Wrocław, dnia 30 grudnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 4 ust. 1, § 11 ust. 3 i ust. 5 pkt e oraz § 12 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Rady Gminy Kostomłoty Nr XVI/81/15 z dnia 24 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Kostomłoty 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.) na rok 2016.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kostomłoty na sesji w dniu 24 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr XVI/81/15 w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Kostomłoty 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 (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.) na rok 2016, zwaną dalej uchwałą.

Przedmiotowa uchwała została przesłana pismem Wójta Gminy Kostomłoty z dnia 30 listopada 2015 r. nr RG.0711.31.2015 i wpłynęła do Organu Nadzoru dnia 02 grudnia 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.);
- § 11 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem 15 ust. 2e w związku z ust. 2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- § 11 ust. 5 pkt e załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- § 12 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz § 137 w związku z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej

Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy działała na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym 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.

W art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustawodawca wskazał jakie elementy powinien zawierać roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 uchwalany przez radę gminy. Zgodnie z zapisami ustawowymi, powyżej wskazany program współpracy 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.

Stosownie do treści § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały: „Program adresowany jest do:

- 1) organizacji pozarządowych,
- 2) osób prawnych i jednostek organizacyjnych działających na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego,
- 3) stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, prowadzących, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów gminy, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów,
- 4) jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowanych, w zakresie udziału w postępowaniu konkursowym.”.

Powyższe zapisy stanowią modyfikację regulacji ustawowych określonych w art. 5 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 2 i 3 ww. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z brzmieniem powołanego art. 5 ust. 1 organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.

W art. 3 ust. 3 ustawy wskazane jest, iż podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego mogą być:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Tymczasem w katalogu podmiotów wskazanych przez Radę Gminy w § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały jako adresatów Programu zabrakło podmiotów wskazanych w art. 3 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy tj. spółdzielni socjalnych, a także spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz klubów sportowych będących spółkami, spełniających wskazane ustawą warunki. Tym samym pewna kategoria podmiotów, wbrew temu co wynika z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, została wykluczona od udziału w przedmiotowym Programie. Takie postanowienie uchwały stanowi zatem nieuprawnioną modyfikację przepisu rangi ustawowej przez akt prawny niższego rzędu.

Ponadto mając na uwadze postanowienia art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, za niezgodny z prawem należy uznać także zapis § 4 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały, gdzie jako adresatów Programu wymieniono „jednostki organizacyjne podległe organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowane, w zakresie udziału w postępowaniu konkursowym”. Zauważyć trzeba, że na podstawie art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego mogą być wyłącznie takie jednostki organizacyjne, które działają na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego. Z kolei z art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika, że organizacjami pozarządowymi są m.in. jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia (z zastrzeżeniem ust. 4), niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego

będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi oraz niedziałające w celu osiągnięcia zysku.

W tym stanie rzeczy, jednostek organizacyjnych, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 1 do uchwały nie można zaliczyć do organizacji pozarządowych, jak i podmiotów mogących prowadzić działalność pożytku publicznego. Jak wynika z treści art. 5a ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, roczny program dotyczy współpracy, nie z jakimikolwiek podmiotami, ale wyłącznie z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Podkreślić trzeba, że ustawodawca przyznając Radzie delegację ustawową wymaga precyzyjnej realizacji normy kompetencyjnej. Działanie to nie może natomiast polegać na powtarzaniu, bądź modyfikacji wiążących norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

Zgodnie z zapisem § 11 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały: „*W pracach komisji mogą brać udział osoby nie będące członkami komisji, zaproszone do udziału w jej pracach przez przewodniczącego komisji. Osoby te posiadają specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.*”.

Powyższy zapis stanowi modyfikację art. 15 ust. 2e w związku z ust. 2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z jego treścią, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały: „Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.” (ust. 2e) oraz „Osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie.” (ust. 2ea).

Przepis zawarty w § 11 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały stanowi, że w pracach komisji konkursowej mogą brać udział osoby nie będące członkami komisji, które posiadają specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy, natomiast przepis ustawy wskazuje ponadto na uprawnienia takich osób, czyli możliwość uczestniczenia w pracach komisji z głosem doradczym oraz wydawania opinii. Posłużenie się przez Ustawodawcę w treści art. 15 ust. 2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zwrotem „w szczególności” wskazuje ponadto, że zakres tych potencjalnych czynności, jakie mogą podejmować osoby posiadające specjalistyczną wiedzę, nie jest katalogiem zamkniętym, lecz może się wyrażać także w innych formach (np. przeprowadzenie analizy danego problemu). Tymczasem z brzmienia § 11 ust. 3 załącznika nr 1 do uchwały wynika jedynie, że osoby posiadające specjalistyczną wiedzę mogą wyłącznie brać udział (tzn. uczestniczyć) w pracach komisji konkursowej. Rozpatrywany przepis uchwały pomija zatem w swojej treści element stanowiący o możliwych formach działania osób posiadających specjalistyczną wiedzę w ramach prac komisji konkursowej.

W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 czerwca 2015 r. (sygn. akt II OSK 1333/15) czytamy, że: „*W utrwalonym orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze bowiem tego rodzaju powtórzenie jest*

normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje, jak też jest dezinformujące. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.”.

Ponadto z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. art. 15 ust. 2d – 2e) wynika jasno jaki skład komisji konkursowej przewidział ustawodawca i z uwagi na to niedopuszczalne jest modyfikowanie tych postanowień w uchwale organu stanowiącego gminy.

W § 11 ust. 5 pkt e załącznika nr 1 do uchwały, w ramach zasad działania komisji konkursowej, znalazło się postanowienie, zgodnie z którym: *„każdy członek Komisji przed rozpoczęciem jej działalności składa pisemne oświadczenie o bezstronności”.*

W ocenie organu nadzoru kwestionowany zapis uchwały stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdyż nałożenie tego rodzaju obowiązków na członków komisji nie mieści się ani w trybie powoływania komisji konkursowej, ani zasadach jej działania. Stwierdzić także należy, że Rada zamieszczając w uchwale ten zapis, dokonała regulacji materii unormowanej w ustawie. Artykuł 15 ust. 2f ustawy stanowi, że 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 2013 r. poz. 267 oraz z 2014 r. poz. 183) dotyczące wyłączenia pracownika. Zastosowanie będzie miał więc art. 24 Kodeksu postępowania administracyjnego, określający sytuacje, w których pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie może ingerować w materię dotyczącą obowiązków członków komisji w powyższym zakresie, ponieważ kwestie te zostały uregulowane w ustawie - Kodeksie postępowania administracyjnego (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14). Zgodnie z zasadą hierarchiczności aktów prawnych akt niższego rzędu (tu przedmiotowa uchwała) nie może jeszcze raz regulować tego co zawarto w akcie hierarchicznie wyższym (tu ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz Kodeksie postępowania administracyjnego). Niedopuszczalne jest takie działanie organu realizującego delegację ustawową, które polega na powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W § 12 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„Sprawozdanie z realizacji Programu współpracy za 2016 rok Wójt przedstawi Radzie do dnia 30 kwietnia roku następnego.”.*

Powyższy zapis stanowi modyfikację art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z jego treścią, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały: *„Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.”.*

Przepis zawarty w § 12 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały stanowi, że organ wykonawczy obowiązany jest przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdanie z realizacji programu, natomiast przepis ustawy wskazuje

ponadto na obowiązek opublikowania sprawozdania z realizacji programu współpracy w Biuletynie Informacji Publicznej. Rozpatrywany przepis uchwały pomija zatem w swojej treści element stanowiący o obowiązku opublikowania sprawozdania w Biuletynie Informacji Publicznej.

Należy podkreślić, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, uznaje się za niedopuszczalne. Pogląd ten podzielono także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego OZ we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., (II SA/Wr 2572/02), gdzie stwierdzono m.in.: *„Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”*.

Ponadto należy także wskazać, że przepis art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie został zmieniony z dniem 09 listopada 2015 r., na podstawie ustawy nowelizującej z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1339). W aktualnie obowiązującym stanie prawnym przepis ten brzmi następująco: „Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.”.

Z powyższego widać więc, że zmianie uległ termin (z dnia 30 kwietnia na dzień 31 maja) na przedłożenie przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, sprawozdania z realizacji programu współpracy za rok poprzedni organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie zatem sprawozdanie to należy przedłożyć w terminie do dnia 31 maja każdego roku, czyli w rozpatrywanej sprawie do dnia 31 maja 2017 r., a nie jak błędnie zapisano w uchwale - do dnia 30 kwietnia 2017 r. (cyt. „do dnia 30 kwietnia roku następnego”).

Niezależnie od powyższego wskazać należy, że Rada Gminy nie była uprawniona do regulowania w Programie obowiązków organu wykonawczego związanych z realizacją Programu. Stosownie do treści art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rada została obowiązana do uchwalenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, a elementy tego programu zostały określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Ustawodawca nie upoważnił lokalnego prawodawcy do regulowania w Programie kwestii związanych z nakładaniem na organ wykonawczy obowiązku dotyczącego przedstawiania sprawozdania organowi stanowiącemu. Co prawda Ustawodawca posługuje się w treści art. 5a ust. 4 ustawy sformułowaniem „w szczególności”, co oznacza, że w Programie należy uregulować co najmniej elementy wymienione w tym przepisie, jednak jednocześnie w art. 5a ust. 3 ustawy wskazuje, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. W konsekwencji stwierdzić trzeba, że kwestia związana z przedłożeniem organowi stanowiącemu sprawozdania organu wykonawczego z realizacji programu została już

uregulowania i nie ma potrzeby jej regulacji w Programie, a tym bardziej niedopuszczalna jest modyfikacja zapisów ustawowych.

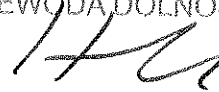
W tym stanie rzeczy uznać należy, że § 12 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz § 137 w związku z § 141 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego.

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.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Paweł Hreniak

