



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

P. A. N. W. W. W.
Zawonia
Wpł. 04.01.2016
- dz.
podpis

...ław, dnia 8 grudnia 2015 r.

NK-N.4131.158.13.2015.GD1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

§ 9 ust. 4 oraz § 11 ust. 3 załącznika do uchwały Nr XV/88/2015 Rady Gminy Zawonia z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy Gminy Zawonia z organizacjami pozarządowymi w roku 2016.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 listopada 2015 r., działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536 ze zm.) Rada Gminy Zawonia podjęła uchwałę Nr XV/88/2015 w sprawie przyjęcia Roczno programu współpracy Gminy Zawonia z organizacjami pozarządowymi w roku 2016.

Uchwałę doręczono Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 3 grudnia 2015 r. pismem Nr ORG.0711.16.2015.RG z dnia 30 listopada 2015 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie:

- **§ 9 ust. 4 załącznika do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536 ze zm.),

- **§ 11 ust. 3 załącznika do uchwały** z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 i 11 oraz art. 15 ust. 2a, 2b, 2d, 2da ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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 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.

W § 9 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Gminy postanowiła, że: *„Wójt Gminy Zawonia złoży Radzie Gminy Zawonia sprawozdanie z realizacji programu w terminie do dnia 30 kwietnia 2016 roku”*.

W kontekście powyższego zapisu uchwały należy 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 (w dacie podejmowania przedmiotowej uchwały) 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.”. Tym samym 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 zapisano w uchwale - do dnia 30 kwietnia 2016 r. Jednocześnie należy również zauważyć, że Rada błędnie określiła nie tylko datę dzienną terminu złożenia sprawozdania, ale także roczną. Jak bowiem wskazano powyżej, przepis art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że organ wykonawczy przedkłada sprawozdania z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Zatem z uwagi na fakt, że przedmiotowa uchwała dotyczy programu na rok 2016, to terminem przedłożenia sprawozdania z wykonania tego programu będzie rok 2017, a nie jak wskazano 2016.

W związku z powyższym § 9 ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie określenia daty przedstawienia sprawozdania z realizacji programu jest sprzeczny z art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Powyższy § 9 ust. 4 załącznika do uchwały stanowi również modyfikację art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z jego treścią, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. Przepis zawarty w kwestionowanym paragrafie uchwały stanowi, że organ wykonawczy obowiązany jest przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego sprawozdanie z realizacji uchwały, 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 wyrażnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”*.

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 uregulowana i nie ma potrzeby jej regulacji w Programie.

W tym stanie rzeczy uznać należy, że **§ 9 ust. 4 załącznika 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).

Zgodnie z § 11 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że w skład komisji konkursowej powołanej przez Wójta Gminy Zawonia wchodzi 4 członków:

- 2 przedstawicieli organu wykonawczego wybranych przez Wójta Gminy Zawonia,
- 2 przedstawicieli reprezentujących organizację pozarządową i podmioty wymienione w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wybranych przez Radę Pożytku Publicznego, a jeżeli Rada taka nie została powołana, wybranych przez Wójta Gminy Zawonia spośród kandydatur przedstawionych przez te organizacje, z wyłączeniem osób biorących udział w konkursie.

Odnosząc się do powyższego przepisu uchwały należy zauważyć, że zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Rada została upoważniona do uregulowania w programie współpracy trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Tymczasem w przedmiotowym przypadku Rada stanowiąc zapisy uchwały w przytoczonej powyżej formie uregulowała kwestie dotyczące składu komisji konkursowej, której zadaniem jest opiniowanie złożonych ofert, a mianowicie określiła arbitralnie jej liczebność. W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z zapisami ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). Zgodnie z art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast na podstawie art. 15 ust. 2d ustawy 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. Ustawa w art. 15 ust. 2b i 2d jednoznacznie określa podmioty, które wchodzi w skład komisji. Organ nie posiada w tym zakresie swobody, a w swoich czynnościach jest ograniczony przepisami ustawy. Mając na uwadze powyższe zapisy ustawy należy podkreślić, że organem właściwym do powołania oraz określenia składu komisji konkursowej, w tym również jej składu liczbowego, jest organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert, w tym przypadku organ wykonawczy gminy jakim jest Wójt Gminy Zawonia. Tym samym to organ wykonawczy gminy posiada kompetencję do określenia w konkretnym przypadku liczebności składu komisji. Trzeba także mieć na uwadze, że zgodnie z art. 15 ust. 2da komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 w przypadkach określonych w tym przepisie ustawy. Zatem nie zawsze w skład komisji obligatoryjnie muszą wchodzić przedstawiciele organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. (sygn. akt II OSK 73/13) – „Konstytucyjna zasada praworządności wymaga, żeby materia regulowana podstawowym aktem normatywnym, w tym aktem prawa miejscowego, wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Oznacza to, że każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej, a więc stanowi naruszenie konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej,

kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów, czyli nie są wydawane w celu wykonania ustawy tak jak rozporządzenie w rozumieniu art. 92 Konstytucji RP. ”

Tym samym Rada stanowiąc § 11 ust. 3 załącznika do uchwały przekroczyła zakres przekazanego jej upoważnienia ustawowego naruszając w sposób istotny art. 5a ust. 1 w związku z art.5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2a, 2b, 2d, 2da ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W związku z powyższym stwierdza się 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 ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Paweł Hreniak

