



Poznań, dnia 9 grudnia 2022 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-II.4131.1.290.2022.7

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.)

orzekam

nieważność ust. 2 w rozdziale XIII o tytule: "Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert" załącznika uchwały nr XLVI/306/2022 Rady Gminy Kołaczkowo z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Kołaczkowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023 - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2022 r. Rada Gminy Kołaczkowo podjęła uchwałę nr XLVI/306/2022 w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Kołaczkowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023, dalej "uchwałą".

Uchwałę podjęto na podstawie przepisów: "art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.)".

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 10 listopada 2022 r.

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

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

prawa. Poprzez działanie na podstawie i w granicach prawa w zakresie podejmowania uchwał przez organy jednostek samorządu terytorialnego rozumieć należy działanie zgodne z przepisami regulującymi podstawy prawne podejmowania uchwał; przepisami prawa ustrojowego; przepisami prawa materialnego oraz zgodne z przepisami regulującymi procedurę podejmowania uchwał (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 21 stycznia 2009 r. III SA/Łd 564/08, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego oz. we Wrocławiu z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 364/98, opublikowane w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, dalej "CBOSA").

Stosownie do art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.), dalej "ustawa"- organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. 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".

Analiza treści art. 5a ust. 4 ustawy prowadzi do wniosku, że posłużenie się przez ustawodawcę zwrotem "w szczególności" wskazuje, iż omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że w uchwalanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego programie muszą zostać zamieszczone postanowienia odnoszące się co najmniej do wszystkich kwestii wymienionych w tym przepisie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 25 lipca 2018 r. IV SA/Po 472/18, CBOSA). Oznacza to, że podejmując uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, rada obowiązana jest do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 5a ust. 4 ustawy.

Program współpracy Gminy Kołaczkowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami na rok 2023, zgodnie z § 1 uchwały, stanowi załącznik do ww. uchwały, dalej "załącznik do uchwały".

W ust. 2 w rozdziale XIII o tytule: "Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert" załącznika do uchwały rada przyjęła: "W skład komisji konkursowej wchodzi: 1) trzech pracowników Urzędu Gminy Kołaczkowie, 2) minimum jeden przedstawiciel Organizacji lub innych podmiotów, z zastrzeżeniem pkt. 3 3) w skład komisji

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

konkursowej nie mogą wchodzić członkowie lub osoby reprezentujące organizacje i inne podmioty biorące udział w danym konkursie ofert".

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja została wydana z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Przywołana norma prawa przyznaje bowiem radzie upoważnienie wyłącznie do określenia w przedmiotowym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, nie zaś uprawnienie do ustalania składu komisji konkursowej.

W myśl art. 15 ust. 2b ustawy: "W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki", oraz zgodnie z ust. 2d: "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". 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 ustawowe z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, organ stanowiący zobligowany jest respektować bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, w tym art. 15 ust. 2b i ust. 2d.

Tymczasem rada w ust. 2 w rozdziale XIII załącznika do uchwały określiła skład komisji konkursowej w sposób modyfikujący normy ustawowe zapisane w art. 15 ust. 2b i ust. 2d ustawy. Ustawodawca wymaga, aby w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi "przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki" (w niniejszej sprawie: przedstawiciele wójta), jednak nie przesądza, aby byli to pracownicy urzędu gminy, jak określono w ust. 2 pkt 1 w rozdziale XIII załącznika do uchwały. Ponadto w ust. 2 pkt 2 w rozdziale XIII załącznika do uchwały uregulowano, iż w skład komisji konkursowej wchodzi "przedstawiciele Organizacji lub innych podmiotów (...)", jednak ustawodawca w art. 15 ust. 2d ustawy używa zwrotu "osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3". Z kolei w ust. 2 pkt 3 w rozdziale XIII załącznika do uchwały wskazano, iż w skład komisji konkursowej nie mogą wchodzić członkowie lub osoby reprezentujące organizacje i inne podmioty biorące udział w danym konkursie ofert. Tymczasem z art. 15 ust. 2d ustawy wyłączenie ze składu komisji konkursowej dotyczy "osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie".

W konsekwencji skoro skład komisji konkursowej został uregulowany w ustawie, to tym samym niedopuszczalne było regulowanie tej kwestii, i to w sposób odmienny, w uchwale organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 8 października 2020 r. III SA/Łd 380/20, CBOSA).

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117

W tym stanie rzeczy organ nadzoru uznał, że przepis ust. 2 w rozdziale XIII załącznika do uchwały został wydany z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2b i ust. 2d ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jego nieważności.

Organ nadzoru zwraca dodatkowo uwagę, że w ust. 1 lit. b w rozdziale I o tytule "Postanowienia ogólne" załącznika do uchwały przyjęto pojęcie "organizacji pozarządowych", tj. "Ilekcioć w niniejszym programie mówi się o >organizacjach pozarządowych< rozumie się przez to organizacje pozarządowe oraz inne podmioty o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie". Użyte w ww. przepisie odesłanie w zakresie "innych podmiotów" do art. 3 ust. 2 ustawy jest nieprawidłowe (prawidłowo powinien być wskazany art. 3 ust. 3), ponieważ art. 3 ust. 2 ustawy odnosi się do "organizacji pozarządowych".

Końcowo organ nadzoru chciałby się odnieść do zasad redagowania uchwał. W świetle § 124 w związku z § 141 "Zasad techniki prawodawczej", stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2022 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej "Zasady Techniki Prawodawczej", podstawową jednostką redakcyjną uchwały jest paragraf. Z kolei paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Należy zachować ciągłość numeracji paragrafów w obrębie całej uchwały (§ 57 ust. 1 w związku z § 141 Zasad Techniki Prawodawczej).

Oceniany załącznik do uchwały powyższych kryteriów nie spełnia, jednakże uchybienia w tym zakresie nie stanowią istotnego naruszenia prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę, 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 Kołaczkowo
Wójt Gminy Kołaczkowo

al. Niepodległości 16/18, 61-713 Poznań, tel. 61-854-14-51, fax. 61-854-18-36

www.poznan.uw.gov.pl, e-mail: np@poznan.uw.gov.pl

www.obywatel.gov.pl, infolinia tel. 222 500 117