



Poznań, dnia 29 grudnia 2020 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.829.2020.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.)

orzekam

nieważność § 13 ust. 2 w zakresie zwrotu: "składającą się z przedstawicieli Gminy oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych," ust. 7 oraz ust. 9 lit. c w zakresie zwrotu: "Gminy Gaworzyce" załącznika do uchwały nr XXXI/227/2020 Rady Gminy Gniezno z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Gniezno 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 2021 rok - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 26 listopada 2020 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XXXI/227/2020 w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Gniezno 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 2021 rok, zwaną dalej "uchwałą". Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako "Program".

Uchwałę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 1 grudnia 2020 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 2020 r. poz. 1057), zwanej „ustawą”, organ stanowiący

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

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

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

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 ustawy 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 ustawy; 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 stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując ustawowy obowiązek opracowania programu współpracy tej jednostki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Jednocześnie rozwiązania przyjęte przez organ stanowiący w przedmiotowym programie muszą mieścić się w granicach upoważnienia, ustalanych nie tylko samym przepisem upoważniającym, ale także przez pryzmat konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego, działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Odnosząc powyższe do ocenianej uchwały stwierdzić należy, że uchwalony przez Radę Gminy Gniezno Program zawiera przepisy pozostające w rażącej sprzeczności z ustawą, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

W § 13 ust. 2 Programu rada postanowiła, że: „Komisję Konkursową składającą się z przedstawicieli Gminy oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych, w drodze zarządzenia powołuje Wójt, ustalając jej skład osobowy i regulamin pracy”. Z kolei w myśl § 13 ust. 7 Programu: „Wybranymi członkami Komisji Konkursowej powołanej w celu zaopiniowania złożonych ofert nie mogą być osoby związane z organizacjami oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w otwartym konkursie ofert”.

W ocenie organu nadzoru cytowane wyżej regulacje w zakresie, w jakim normują skład komisji konkursowej, zostały wydane z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 1 w związku z ust. 4 pkt 11 ustawy, co stanowi naruszenie prawa w stopniu istotnym. Przywołane przepisy nie przyznają bowiem radzie upoważnienia do określania w przedmiotowym programie składu komisji konkursowej, a jedynie 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. W niniejszej sprawie istotnym jest zwrócenie uwagi na regulację ust. 2b ustawy, w myśl której: „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: nk@poznan.uw.gov.pl

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

konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki”, oraz ust. 2d ustawy, zgodnie z którą: „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”. Ponadto, jak stanowi art. 15 ust. 2da ustawy: „Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f”. Powołany art. 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 2020 r. poz. 256 i 695) dotyczące wyłączenia pracownika”.

Z unormowań rangi ustawowej wynika zatem zasada uczestnictwa w komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego do opiniowania złożonych ofert przedstawicieli organu wykonawczego tej jednostki (w niniejszym przypadku: wójta), osób wskazanych przez organizacje pozarządowe, jak i przez podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. 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. Innymi słowy, uchwalając przedmiotowy program, w tym realizując upoważnienie ustawowe z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy (tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert), organ stanowiący zobligowany jest respektować bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, w tym art. 15 ust. 2b, ust. 2d, ust. 2da i ust. 2f.

Wbrew powyższemu rada w kwestionowanym przepisie § 13 ust. 2 Programu określiła skład komisji konkursowej i to w sposób modyfikujący normy ustawowe. W szczególności zwrócić należy uwagę, że przyjęte przez radę rozwiązanie nie respektuje ustawowego prawa uczestniczenia w komisji konkursowej osób wskazanych przez podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. Ponadto w omawianym przepisie mowa jest o „Komisji Konkursowej składającej się z przedstawicieli Gminy”, podczas gdy ustawodawca wymaga powołania w skład komisji przedstawicieli organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Rada nie miała również uprawnienia do wskazywania innych okoliczności wyłączenia członków komisji konkursowej, niż te, o których mowa w art. 15 ust. 2f ustawy, co jednak uczyniła w § 13 ust. 7 Programu.

Podsumowując, przepisy § 13 ust. 2 (w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia) i ust. 7 (w całości) Programu zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11

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

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

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

w związku odpowiednio z art. 15 ust. 2b i ust. 2d oraz ust. 2f ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r. (sygn. akt 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 § 13 ust. 9 lit. c Programu rada postanowiła, że: „Do zadań Komisji Konkursowej należy (...) przedłożenie wyników konkursu do zatwierdzenia Wójtowi Gminy Gaworzyce”. W ocenie organu nadzoru przepis ten wskazujący Wójta Gminy Gaworzyce jako organ zatwierdzający wyniki otwartego konkursu ofert ogłoszonego przez Wójta Gminy Gniezno stanowi istotne naruszenie prawa w zakresie przepisów ustrojowych, w tym wyznaczających właściwość organów gminy (gminy rozumianej przecież jako wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium, do której zadań własnych należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb tejże wspólnoty), w szczególności art. 1, art. 2 i art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić negatywnie także w świetle konstytucyjnie gwarantowanej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Niewątpliwie Program uchwalony przez Radę Gminy Gniezno obowiązuje na terenie Gminy Gniezno i wszelkie przewidziane w nim kompetencje organu wykonawczego może wykonywać jedynie wójt tejże właśnie gminy. Uwzględniając, że w § 2 pkt 11 Programu rada postanowiła, że: „Ilekroć w niniejszym programie mowa o: (...) Wójcie – należy przez to rozumieć Wójta Gminy Gniezno”, zasadnym jest stwierdzenie nieważności przepisu § 13 ust. 9 lit. c Programu w zakresie zwrotu: „Gminy Gaworzyce”.

Wobec 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, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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

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

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.

z up. Wojewody Wielkopolskiego
I Wicewojewoda Wielkopolski
(-) Aneta Niestrawska
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno

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

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

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