



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 grudnia 2020 r.

Poz. 6943



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.375.2020 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XV/85/20 Rady Gminy Stary Brus z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Stary Brus z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021, w części obejmującej § 5 w brzmieniu: „przede wszystkim” oraz § 12 ust. 2 zd. trzecie Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/85/20 Rady Gminy Stary Brus z dnia 8 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Stary Brus z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021, w części obejmującej § 5 w brzmieniu: „przede wszystkim” oraz § 12 ust. 2 zd. trzecie Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XV/85/20 Rady Gminy Stary Brus została doręczona organowi nadzoru w dniu 15 grudnia 2020 r.

Rada Gminy Stary Brus działając 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) uchwaliła Program Współpracy Gminy Stary Brus z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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 ustawy, 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.

Zgodnie zaś z art. 5a ust. 4 ww. 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) informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Uchwała określająca roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie są konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) - por. m. in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1824/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/OI 131/13.

W rozdziale 5 Programu zatytułowanym „Formy współpracy” w § 5 przyjęto, iż współpraca Gminy w sferze zadań publicznych odbywa się „*przede wszystkim*” w formach wymienionych w pkt. 1-8.

Użycie zwrotu „*przede wszystkim*” w regulacji § 5 powoduje, że katalog form współpracy określony w programie ma charakter otwarty. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, formy współpracy. Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Rada została zobowiązana do określenia w uchwalanym programie współpracy form, w jakich będzie ta współpraca realizowana.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić wyczerpująco formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy. Formy współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do przewidzianych w danym roku form współpracy.

Przedmiotowa regulacja, poprzez użycie sformułowania „*przede wszystkim*”, nie wypełnia upoważnienia z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego (...). Przyjęcie otwartego katalogu form współpracy prowadzi do umożliwienia przez Radę wprowadzenia innych, nieskonkretyzowanych przez ten organ sposobów współdziałania. Przy czym z regulacji takiej nie wynika, jaki organ miałby oceniać, czy niewymieniona w programie forma współpracy, mieści się w otwartym katalogu określonym w programie, podczas gdy do określenia form współpracy wyłącznie właściwy jest organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Rozwiązanie normatywne zastosowane w powyższej regulacji § 5 Programu rozmija się zatem z celem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 4 ww. ustawy.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. III SA/Wr 162/14, Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, iż *zakresem normy kompetencyjnej, dającej się wyprowadzić z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 4 i art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, prawodawca objął*

skonkretyzowanie i skatalogowanie (numerus clausus) przez organ stanowiący form współdziałania na obszarze właściwości gminy, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z gminą (uczestnicy programu) nie miały wątpliwości w kwestii możliwych, przewidzianych wprost form współpracy w sferze działalności pożytku publicznego na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego.

W Rozdziale 12 zatytułowanym „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” w §12 Programu Rada wskazała, że „W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Wójta oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje biorące udział w konkursie” (zd. trzecie).

W ocenie organu nadzoru regulacja § 12 zd. trzecie nie mieści się w granicach upoważnienia udzielonego Radzie Gminy w art. 5a ust. 1 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dotyczy bowiem materii uregulowanej już w art. 15 ust. 2b - 2f tej ustawy.

Zgodnie z przepisami ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (art. 15 ust. 2b).

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 (art. 15 ust. 2d).

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 (art. 15 ust. 2da).

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 (art. 15 ust. 2f).

W orzecznictwie sądowno-administracyjnym wielokrotnie akcentowano, że nie można uchwałą regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującym prawie, w szczególności uchwałą rady gminy nie może regulować materii unormowanej ustawą. "Powielanie uchwałą materii ustawowej" niesie za sobą niebezpieczeństwo zmiany intencji prawodawcy. Trzeba się liczyć w takiej sytuacji z konsekwencją, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono.

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Stary Brus Nr XV/85/20, we wskazanej części, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Lech Sprawka

Otrzymują:

- 1) Wójt Gminy Stary Brus
- 2) Przewodniczący Rady Gminy Stary Brus