



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia piątek, 30 grudnia 2022 r.

Poz. 6129

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.417.2022.AS WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, poz. 583, poz. 1005, poz. 1079, poz. 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/315/2022 Rady Gminy Świeržno z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Rocznego Programu Współpracy Gminy Świeržno z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023.

Uzasadnienie

W dniu 30 listopada 2022 r. Rada Gminy Świeržno podjęła uchwałę Nr XLIX/315/2022 w sprawie uchwalenia Rocznego Programu Współpracy Gminy Świeržno z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023. Akt ten wpłynął do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie w dniu 8 grudnia 2022 r.

Materialnoprawną podstawę badanej uchwały stanowi art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁾, upoważniający radę gminy do uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Jego uchwalenie musi być poprzedzone konsultacjami z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy i następuje w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Zakres merytoryczny takiego programu ustawodawca określił w art. 5a ust. 4 ww. aktu, wymieniając w nim zagadnienia, które obligatoryjnie muszą być uregulowane w rocznym programie współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego (wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy) przy wykonywaniu zadań publicznych. Wskazane w punktach 1 - 11 ww. przepisu zagadnienia, to obowiązkowe elementy programu, a ich kompleksowe unormowanie pozwala uznać, że program prawidłowo realizuje upoważnienie ustawowe, na podstawie którego został uchwalony.²⁾

Zgodnie z poglądem prezentowanym w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uchwała podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest aktem prawa miejscowego. Program ten konkretyzuje bowiem sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności

¹⁾ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 z późn. zm.).

²⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 13 marca 2015 r., sygn. akt II OSK 2658/14, WSA w Poznaniu z dnia 25 lipca 2018 r., sygn. akt IV SA/Po 472/18, WSA w Opolu z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 151/11.

pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących. Tym samym, biorąc pod uwagę materię rzezonego programu, skierowaną do nieokreślonego kręgu odbiorców w postaci szeroko zakreślonych organizacji pozarządowych i podmiotów pożytku publicznego, jak również powszechność obowiązywania przedmiotowego programu, nie ulega wątpliwości, że uchwała podejmowana w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, jest aktem prawa miejscowego i powinna być opublikowana w wojewódzkim dzienniku urzędowym³⁾, w myśl art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁾.

Tymczasem, zgodnie z §2 uchwały Nr XLIX/315/2022 w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy Świerzno z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023 wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Treść przywołanego postanowienia przesądza o tym, że Rada Gminy Świerzno uznała uchwałę w przedmiocie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego za akt kierownictwa wewnętrznego, który jest skierowany wyłącznie do organów Gminy Świerzno i jednostek im podległych. Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady w tym względzie, lecz zgadza się z przedstawionym powyżej poglądem judykatury. Niewykonanie przez Radę Gminy Świerzno obowiązku ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego uchwały w przedmiocie Roczno Programu Współpracy Gminy Świerzno z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023, uznać należy za istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością tego aktu w całości.

Niezależnie od powyższego, Rada Gminy Świerzno dopuściła się jeszcze uchybienia w warstwie merytorycznej Roczno Programu Współpracy Gminy Świerzno z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023 przyjętego uchwałą Nr XLIX/315/2022. Analiza jego treści prowadzi co prawda do wniosku, że zostały w nim zawarte wszystkie prawnie wymagane elementy, jednak w sposób nieprawidłowy unormowany został tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Kwestia ta została uregulowana w Rozdziale XII załącznika do omawianej uchwały, w którym organ stanowiący Gminy Świerzno określił m.in. sposób powoływania, skład komisji konkursowej opiniującej oferty w otwartym konkursie ofert na realizację zadań publicznych oraz zasady jej działania.

W tym miejscu należy zauważyć, że skład komisji konkursowych opiniujących oferty w otwartych konkursach ofert został określony w art. 15 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który wskazuje, że w skład takiej komisji powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (ust. 2b) oraz 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 (ust. 2d). Ponadto, jak stanowią art. 15 ust. 2e i ust. 2ea ww. ustawy komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy, a osoby te mogą w szczególności: uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym i wydawać opinie. Z przywołanych przepisów wynika, że tzw. eksperci (osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w danej dziedzinie) mogą wspomagać prace komisji konkursowej i uczestniczyć w ocenie złożonych ofert w konkursie poprzez doradzanie i wydawanie opinii. Nie oznacza to jednak, że osoby te są członkami komisji konkursowej.

Co do zasady, powtarzanie w uchwałach przepisów zawartych w ustawach jest niezgodne z §137 w zw. z §143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"⁵⁾, w myśl których w akcie wykonawczym nie powtarza się tego, co zostało wcześniej przez prawodawcę

³⁾ Por. wyroki WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 i powołane w nim wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 271/20 i z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18, WSA w Kielcach z dnia 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20.

⁴⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

⁵⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

unormowane w przepisie powszechnie obowiązującym. Jedynie w drodze wyjątku, uzasadnionego zwłaszcza względami zapewnienia komunikatywności tekstu prawnego, za dopuszczalne przyjąć można powtórzenie w aktach organów jednostek samorządu terytorialnego innych regulacji normatywnych, pod warunkiem jednakże, iż są to powtórzenia dosłowne. W żadnym razie jednak sprawa uregulowana przez ustawodawcę nie może być w aktach prawa miejscowego normowana inaczej, niż uczynił to prawodawca w akcie wyższego rzędu.

W tym kontekście za nieprawidłowe uznać trzeba postanowienie w ust. 6 w Rozdziale XII załącznika do uchwały Nr XLIX/315/2022, że: *Dopuszcza się również udział w składzie komisji konkursowej – z głosem doradczym – ekspertów, czyli osób posiadających wiedzę specjalistyczną w dziedzinie, w której ogłoszony został konkurs.* Skoro ustawodawca określił, że w składzie komisji konkursowej powołanej do opiniowania ofert w otwartym konkursie ofert są przedstawiciele organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i osoby wskazane przez organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, zaś osoby posiadające wiedzę specjalistyczną w dziedzinie, w której ogłoszony został konkurs, mogą jedynie wspomagać prace komisji, to nieuprawnione jest włączenie tych ekspertów do składu komisji, jak uczyniła to Rada w kwestionowanym przepisie.

W świetle przedstawionej w rozstrzygnięciu argumentacji, wobec naruszenia art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (zaniechanie publikacji aktu) oraz art. 15 ust. 2b, 2d, 2e i 2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (wadliwe wskazanie członków komisji konkursowej do przeprowadzenia otwartego konkursu ofert), stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLIX/315/2022 Rady Gminy Świerzno z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia *Rocznego Programu Współpracy Gminy Świerzno z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023*, jest konieczne i w pełni uzasadnione.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Mateusz Wagemann
II Wicewojewoda Zachodniopomorski