

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE
WOJEWODY LUBUSKIEGO
NR NK-I.4131.195.2018.A.Łab

z dnia 23 listopada 2018 r.

Rada Miejska w Lubniewicach

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XLVI/328/2018 Rady Miejskiej w Lubniewicach w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Lubniewice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2019 rok.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 października 2018 r. Rada Miejska w Lubniewicach podjęła uchwałę Nr XLVI/328/2018 w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Lubniewice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2019 rok.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 25 października 2018 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej, organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 3 i art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz.450 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U.2017.1523) oraz art. 87 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U.1997.78.483 z późn.zm.)

Zgodnie z treścią art. 5a ust.1 ww ustawy, 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. Katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera art. 5a ust. 4 ustawy. Zgodnie z nim, elementami koniecznymi rocznego programu współpracy są 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.

Należy zauważyć, że w zakresie upoważnienia art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rada jest uprawniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach

ofert. Przywołane regulacje nie dają Radzie podstaw do wkraczania w ustawowo unormowaną sferę członkostwa w komisji konkursowej, określoną w art.15 ustawy.

Stosownie do treści art. 15 ust. 2a - 2f ustawy, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. 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. 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. Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie. 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 2017 r. poz. 1257 oraz z 2018 r. poz. 149) dotyczące wyłączenia pracownika.

Powyższe potwierdza, iż kwestia składu komisji konkursowej została uregulowana wyczerpująco w art. 15 ustawy. Tymczasem, w § 15 ust. 1 przedmiotowego Programu, Rada postanowiła, iż w skład Komisji Konkursowej wchodzi :przedstawiciele Urzędu Miejskiego w Lubniewicach oraz Rady Miejskiej w Lubniewicach i tym samym w sposób nieuprawniony rozszerzyła krąg podmiotów wchodzących w jej skład. Podejmowanie jakichkolwiek modyfikacji składu komisji jest w ocenie organu nadzoru przekroczeniem kompetencji określonych w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, co kwalifikowane jest w orzecznictwie sądowno-administracyjnym jako istotne naruszenie prawa. Należy wskazać, że powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy gminne są niezgodne z zasadami legislacji, jako zbędne, dezinformujące i mogące prowadzić do sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Odnosząc się natomiast do § 11 ust. 5 oraz § 15 ust. 3 załącznika do uchwały, należy wskazać, że to uchwała w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie powinna określać tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Tymczasem Rada Miejska przeniosła na Burmistrza kompetencję do określenia zasad działania komisji konkursowej. Powoduje to, że Rada nie wyczerpała całości upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że w § 3 uchwały Rada zawarła zapis, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2019 r. Rada zawarła w tym przepisie dwie sprzeczne normy prawne – pierwsza, wedle której uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji i druga – wedle której uchwała nabiera mocy obowiązującej z dniem 1 stycznia 2019 r. Innymi słowy mówiąc, lokalny prawodawca wprowadza dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Powyższe stanowi zapewne konsekwencję błędnego rozróżnienia między pojęciami „wejście w życie” i „moc obowiązująca”. Należy zaakcentować, iż zakresy przedmiotowych nazw są tożsame. Powyższe oznacza, iż Rada użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów. Omawiane zagadnienie było przedmiotem rozważań

Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r., K 5/98 wyraźnie wskazał, iż akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej, nie może też posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy było, aby podjęta uchwała zaczęła wywoływać skutki prawne z dniem rozpoczęcia nowego roku winien on sformułować omawiany przepis w sposób następujący : "Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r."

Istotnie narusza prawo § 11 ust. 3 pkt b załącznika do uchwały, który stanowi, że jednym z kryteriów jakie musi spełnić organizacja pozarządowa składająca ofertę jest prowadzenie działalności na terenie Gminy Lubniewice. Tymczasem ustawodawca wskazał adresatów programów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Roczny program, o którym mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dotyczy bowiem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Stosownie do art. 3 ust. 2 ustawy organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku
 - osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.

Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r. poz. 715), które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

W świetle powyższego należy uznać, że posiadanie statusu organizacji pozarządowej bądź prowadzenie działalności pożytku publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie jest wystarczającą przesłanką do uzyskania statusu uczestnika programu. W ocenie organu nadzoru rada w sposób nieuprawniony, bowiem niezajdujący oparcia w delegacji wynikającej z art. 5a ust. 1 ustawy, zawęziła krąg uprawnionych podmiotów tylko do tych organizacji, które prowadzą działalność na terenie Gminy Lubniewice, bez względu na siedzibę. Ponadto wprowadzenie w uchwale ograniczeń zmierzających do wykluczenia pewnego kręgu podmiotów z udziału w konkursie ofert na wykonanie zadania publicznego jeszcze przed przystąpieniem do tego konkursu godzi w zasadę uczciwej konkurencji w zakresie współpracy powiatu z organizacjami pozarządowymi w sferze realizacji zadań publicznych.

Nie zgodny z prawem jest również § 16 ust.1 załącznika do uchwały: "W zakresie nieuregulowanym niniejszym Programem, do współpracy Gminy z podmiotami Programu stosuje się odpowiednie przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych ". Powyższa regulacja oznacza, że w pierwszym rzędzie znajdzie zastosowanie badana uchwała, która jest aktem

niższego rzędu niż ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a dopiero w sprawach w niej nieuregulowanych, przepisy prawa powszechnie obowiązującego. W konsekwencji Rada Miejska w Lubniewicach przyznała pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Stanowi to naruszenie art. 87 Konstytucji, który wskazuje hierarchię źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Niewątpliwie stanowi to istotne naruszenie prawa, skutkujące koniecznością eliminacji z obrotu prawnego takiej regulacji (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z dnia 31 stycznia 2018 r. NK-I.4131.24.2018.ASzc)

Mając na względzie powyższe, wydanie niniejszego rozstrzygnięcia jest konieczne i uzasadnione.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody
Lubuskiego
Dyrektor Wydziału
Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt