



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/125/2016 Rady Gminy Kruszyna z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie Przyjęcia Roczego Programu Współpracy Gminy Kruszyna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na rok 2017 - w części, określonej w:

- 1) rozdziale V ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu: „w szczególności” - jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1817), dalej jako „ustawa”,
- 2) rozdziale X ust. 4 załącznika do uchwały - jako sprzecznej z art. 5a ust. 3 ustawy,
- 3) rozdziale XII ust. 1 załącznika do uchwały w zakresie zwrotu: „w składzie: Przewodniczący – Sekretarz Gminy, Członkowie: a) pracownik Urzędu Gminy, b) trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych, wybranych spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie.”- jako sprzecznej z art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2b – 2f ustawy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 listopada 2016 r. Rada Gminy Kruszyna podjęła uchwałę Nr XX/125/2016 w sprawie Przyjęcia Roczego Programu Współpracy Gminy Kruszyna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na rok 2017. Wskazany program stanowi załącznik do ww. uchwały. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 7 ust. 1 pkt 19 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ustawy.

Wskazana powyżej uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2016 r.

W toku postępowania nadzorczego organ nadzoru uznał, iż przedmiotowa uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie bowiem z treścią art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy. Ustawodawca w powołanym przepisie zobowiązał radę gminy do określenia w ww. programie, w sposób wyczerpujący, form, w jakich będzie ta współpraca realizowana.

Tymczasem, rozdział V ust. 2 i ust. 3 załącznika do ww. uchwały został sformułowany w sposób sprzeczny z powołanym wyżej przepisem ustawy. W treści powyższego rozdziału załącznika do uchwały wskazano, w jakich formach „w szczególności” może być realizowana współpraca Gminy Kruszyna z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy. W ocenie organu nadzoru, użycie zwrotu „w szczególności” powoduje, że

katalog form współpracy finansowej oraz pozafinansowej Gminy Kruszyna z organizacjami pozarządowymi, określony w Programie, ma charakter wyliczenia otwartego. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w załączniku do uchwały, formy współpracy.

Ponadto powyższa uchwała, zdaniem organu nadzoru zawiera również inne nieprawidłowości.

Organ nadzoru wskazuje, iż treść rozdziału X ust. 4 załącznika do ww. uchwały stanowi modyfikację art. 5a ust. 3 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem ustawy, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Natomiast, w treści rozdziału X ust. 4 załącznika do powyższej uchwały, wskazano, iż „*Wójt Gminy Kruszyna składa Radzie Gminy Kruszyna sprawozdanie z realizacji Programu w terminie określonym w wyżej cyt. ustawie*”. W ocenie organu nadzoru, przedłożenie powyżej wskazanego sprawozdania organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego należy do kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego i nie stanowi elementu ww. Programu. Powyższy przepis ustawy nie przyznaje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego kompetencji do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę sporządzania sprawozdania przez organ wykonawczy gminy, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powtórzenia tych przepisów ustawowych w ww. Programie

Organ nadzoru podkreśla, iż powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić bowiem do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/LU 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Nadto, w ocenie organu nadzoru, treść rozdziału XII ust. 1 załącznika do ww. uchwały w zakresie zwrotu: „w składzie: Przewodniczący – Sekretarz Gminy, Członkowie: a) pracownik Urzędu Gminy, b) trzech przedstawicieli organizacji pozarządowych, wybranych spośród przedstawicieli organizacji pozarządowych, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 biorące udział w konkursie.” jest sprzeczna z art. 5 ust. 4 pkt 11 oraz art. 15 ust. 2b – 2f ustawy. Norma kompetencyjna wynikająca z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, w zakresie upoważnienia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia w ww. Programie „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, nie obejmuje postanowień dotyczących regulowania dopuszczalnego składu komisji konkursowych. Powyższa kwestia została już bowiem unormowana przez ustawodawcę w przepisie art. 15 ust. 2b - 2f ustawy. Reasumując, powyżej wskazane przepisy ustawy 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 powtórzenia tych przepisów ustawowych w ww. Programie.

W ocenie organu nadzoru, powyżej opisane uchybienia w załączniku do przedmiotowej uchwały należy zaliczyć do kategorii istotnych naruszeń prawa.

Przepis art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż uchwała Nr XX/125/2016 Rady Gminy Kruszyna z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie Przyjęcia Roczego Programu Współpracy Gminy Kruszyna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na rok 2017, została podjęta z istotnym naruszeniem obowiązującego prawa, co czyni stwierdzenie jej nieważności we wskazanych częściach uzasadnionym i koniecznym.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Stwierdzenie nieważności uchwały wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. WOJEWODY ŚLĄSKIEGO
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego

Krzysztof Nowak

Otrzymują:

1. Rada Gminy Kruszyna,
2. a/a.