



Poznań, 13 grudnia 2023 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

NP-III.4131.1.632.2023.1

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 37 ust. 5 i § 40 ust. 1 w zakresie zwrotu „, którym jest wskazany przez Prezydenta przedstawiciel Urzędu Miasta Poznania lub równorzędnej komórki o innej nazwie, działającej w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta” załącznika do uchwały nr XCII/1784/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 7 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Poznania 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 2024 rok - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 7 listopada 2023 r. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę nr XCII/1784/VIII/2023 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Poznania 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 2024 rok – dalej „uchwała”.

Program współpracy Miasta Poznania 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 2024 rok, stanowi załącznik do uchwały, dalej „Program”.

Uchwała została podjęta na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571, z późn. zm.)”.

Uchwałę doręczono organowi nadzoru 14 listopada 2023 r.

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

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

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

Dokonując oceny zgodności z prawem przedłożonej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę materialnoprawną do podjęcia uchwały stanowił przepis art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), dalej „ustawa”, w myśl którego: „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. 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 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) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”.

Uchwała w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy jest aktem prawa miejscowego (por. wyroki WSA w Poznaniu: z 20 kwietnia 2023 r., IV SA/Po 155/23; z 29 czerwca 2023 r., IV SA/Po 294/23; CBOSA). Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach ustaw. Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliuguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyżej wymienionym wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

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

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

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

W § 37 ust. 4 Programu Rada Miasta Poznania uchwaliła, że „Prezydent, w formie zarządzenia, powołuje komisję konkursową do ogłoszonego konkursu, w celu opiniowania ofert złożonych przez Organizację Pozarządową”.

Natomiast w § 37 ust. 5 Programu rada postanowiła, że „W skład komisji konkursowej wchodzi minimum dwóch przedstawicieli Organizacji Pozarządowych oraz minimum dwóch przedstawicieli Prezydenta”. Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 Programu, ilekroć w Programie jest mowa o „Organizacji Pozarządowej – należy przez to rozumieć organizację w rozumieniu art. 3 ust. 2 i 3 ustawy”.

W ocenie organu nadzoru, cytowane regulacje § 37 ust. 5 Programu zostały wydane z istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej wynikającej z art. 5a ust. 1 i 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2b i 2d ustawy.

Przywołane przepisy art. 5a ustawy przyznają radzie upoważnienie do określenia w przedmiotowym programie 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-2e ustawy. Rada gminy nie została upoważniona do wkraczania w tę materię, w szczególności nie może dokonywać jej modyfikacji.

Tymczasem rada stanowiąc w § 37 ust. 5 Programu, że w skład komisji konkursowej wchodzi m.in. „minimum dwóch przedstawicieli Organizacji Pozarządowych” zmodyfikowała treść art. 15 ust. 2d ustawy, który stanowi: „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”. Rada określając skład komisji nie uwzględniła ustawowego wyłączenia, na mocy którego skład komisji nie obejmuje osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorących udział w konkursie.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 15 ust. 2b ustawy: „W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki”. Przypomnieć należy, że zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, organem wykonawczym gminy jest wójt. Tymczasem rada, choć w § 37 ust. 5 Programu postanowiła, że w skład komisji konkursowej wchodzi m.in. „minimum dwóch przedstawicieli Prezydenta”, to z przepisu § 40 ust. 1 Programu wynika jakie osoby mogą być przedstawicielami organu wykonawczego. Rada postanowiła bowiem, że „Za pracę każdej komisji konkursowej odpowiedzialny jest przewodniczący, którym jest wskazany przez Prezydenta przedstawiciel Urzędu Miasta Poznania lub równorzędnej komórki o innej nazwie, działającej w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta. W przypadku nieobecności przewodniczącego zastępcą zostaje inny przedstawiciel Prezydenta, wskazany wcześniej przez przewodniczącego”. W ocenie organu nadzoru, choć ustawodawca wymaga aby w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodził „przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki”, to jednak nie stanowi, aby był to przedstawiciel urzędu lub równorzędnej komórki o innej nazwie, działającej w strukturze organizacyjnej urzędu” (w niniejszej sprawie: „przedstawiciel Urzędu Miasta Poznania lub równorzędnej komórki o innej nazwie, działającej w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta”). Rada nie została upoważniona do modyfikacji omawianych

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

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

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

przepisów ustawy i przyjmowania odmiennych rozwiązań w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Uchwalając przedmiotowy program, w tym realizując upoważnienie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, organ stanowiący zobligowany jest respektować bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, w tym art. 15 ust. 2b-2e.

Stanowisko organu nadzoru potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 11 czerwca 2013 r., 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 podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 10 listopada 2020 r., III SA/Łd 360/20, CBOSA: „Kwestia składu komisji konkursowej do opiniowania złożonych ofert w otwartych konkursach została już uregulowana w art. 15 ust. 2b-2e ustawy i istotnym naruszeniem prawa jest modyfikacja i powtórzenie tych przepisów w uchwale gminy”.

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru zauważa, że w § 37 ust. 7 Programu rada błędnie wskazała, że „Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez Organizacje Pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, w przypadkach określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”. Tymczasem przesłanki, wystąpienie których może spowodować, że komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, zostały wymienione w art. 15 ust. 2d ustawy. Powyższe błędne odesłanie do przepisu ustawowego, w ocenie organu nadzoru, nie stanowi jednak istotnego naruszenia prawa.

Ponadto zgodnie z brzmieniem § 10 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), dalej „ZTP”, do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami. Powyższy przepis na mocy § 143 ZTP znajduje odpowiednie zastosowanie do aktów prawa miejscowego. Jak już wyżej wskazano, zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 Programu, ilekroć w Programie jest mowa o „Organizacji Pozarządowej – należy przez to rozumieć organizację w rozumieniu art. 3 ust. 2 i 3 ustawy”. Tymczasem rada w sposób niekonsekwentny używa tego pojęcia, tylko np. w § 37 ust. 3 – 6 Programu rada posługuje się pojęciem „Organizacje pozarządowe”, z kolei w ust. 7 tego paragrafu – pojęciem „Organizacje Pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3”. Analiza znaczenia pojęcia „Organizacje Pozarządowe” jakie nadała rada mocą § 1 ust. 2 pkt 4 Programu, prowadzi do

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

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

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

wniosku, że przedmiotowe pojęcie zawiera w sobie organizacje w rozumieniu art. 3 ust. 2 i 3 ustawy. Powyższe uchybienie również nie ma charakteru istotnego naruszenia prawa, jednakże organ nadzoru zwraca uwagę na konieczność stosowania przez radę jednolitej terminologii w obrębie jednego aktu prawnego.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.
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.

Wojewoda Wielkopolski

Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miasta Poznania

Prezydent Miasta Poznania