



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 19 grudnia 2023 r.

Poz. 6706

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.277.2023 WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 18 grudnia 2023 r.

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

stwierdzam nieważność

uchwały nr LIX/401/23 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Goniądz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Goniądzu, na sesji w dniu 22 listopada 2023 r., podjęła uchwałę w sprawie programu współpracy Gminy Goniądz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024. Program współpracy, zwany w dalszej części „Programem”, stanowi załącznik do uchwały LIX/401/23 z dnia 22 listopada 2023 r.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 22 listopada 2023 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 10, 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako „ustawa”, poprzez niezrealizowanie upoważnienia ustawowego wynikającego z ww. przepisów. W związku z powyższym w dniu 11 grudnia 2023 r. organ nadzoru wszczął postępowanie nadzorcze. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40 z późn. zm.), uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jej doręczenia organowi nadzoru.

Analizowana uchwała podjęta została na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ww. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, 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.

W myśl 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) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie „w szczególności” wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 5a ust. 4 ustawy zauważyć przy tym trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść programu.

Rada Miejska w Goniądzu, w § 15 Programu przyjęła, że *„Konkurs winien być poprzedzony przyjęciem zarządzenia w sprawie powołania komisji konkursowej do rozpatrzenia ofert złożonych na realizację zadań publicznych, zawierającego między innymi kryteria oceny ofert.”*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja narusza zapis art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, zgodnie z którym w rocznym programie współpracy z organizacjami i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, Rada powinna określić tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Organem właściwym do rozpatrywania ofert, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy jest organ administracji publicznej – w tym przypadku Burmistrz Goniądza. Zadaniem komisji jest jedynie opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzyganie o wynikach konkursu. Wybór ofert należy do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego (vide: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

Ponadto w § 15 Programu przyjęto, że zarządzenie w sprawie powołania komisji konkursowych zawiera między innymi kryteria oceny ofert. Powyższe, niezgodne jest z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, z którego wynika, że informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert zawiera ogłoszenie otwartego konkursu ofert. A zatem kryteria oceny ofert, o których mowa w § 15 Programu winny być zamieszczone w ogłoszeniu o konkursie.

Zwrócenia uwagi wymaga również regulowanie w uchwale kwestii ujętych w materii ustawowej. Regulacje przyjęte przez Radę w § 29 i § 32 Programu dotyczące składu i osób uczestniczących w pracach komisji konkursowej zostały określone przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2b - 2f ustawy i ponowne regulowanie ich w uchwale nie ma podstawy prawnej. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją przepisu ustawowego. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, że powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest wadliwe i dezinformujące a także niezgodne z zasadami przyzwoitej legislacji i stanowią wykroczenie poza granice upoważnienia ustawowego. Może prowadzić to 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 (vide: wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; wyrok NSA z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02; wyrok NSA z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1943/18).

Podobnie, wskazać należy na wadliwość § 23 i § 34 Programu, w których określono kwestie sprawozdawczości z realizacji Programu oraz sposobu informowania o wynikach otwartego konkursu ofert. Powyższe zostało uregulowane przez ustawodawcę w art. 5a ust. 3 i art. 15 ust. 2j ustawy.

W ocenie organu nadzoru wątpliwość budzi również sposób przeprowadzenia konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. W myśl art. 5a ust. 1 ustawy, konsultacje powinny być przeprowadzone zgodnie z uchwałą wydaną na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przepis ten stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa, w drodze uchwały, szczegółowy sposób konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Tymczasem, Rada Miejska w Goniądzu, w § 26 Programu wskazała, że konsultacje przeprowadzone zostały zgodnie z uchwałą Nr XLV/252/14 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 24 września 2014 r. w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy (Dz. Urz. Woj. Podl. z 2014 r. poz. 3209). Wskazać w tym miejscu należy, że przywołana wyżej uchwała dotycząca konsultacji wydana została na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i dotyczy przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy.

Zdaniem organu nadzoru, podjęcie uchwały w sprawie programu współpracy z pominięciem przeprowadzenia wymaganych prawem konsultacji lub niezgodnie z wymogami określonymi w uchwale wydanej na podstawie art. 5 ust. 5 ustawy stanowi istotne naruszenie prawa.

Zwrócić należy także uwagę na § 33 Programu, w którym Rada postanowiła, że *„Regulamin pracy Komisji Konkursowej zawarty jest w załączniku do zarządzenia Burmistrza w sprawie powołania komisji konkursowej”*.

Określenie zasad działania komisji konkursowych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie ma możliwości, aby podmiot inny niż rada ustalił ww. zasady. Wyprowadzona z przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy norma kompetencyjna do uregulowania „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia „Regulaminu pracy Komisji Konkursowej”. Ustawodawca upoważnił organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia wyłącznie „zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, nie zaś do uszczegółowienia takich działań w formie Regulaminu, tym bardziej, że zasady te powinny mieć zastosowanie nie tylko do jednej komisji. Ponadto podkreślić należy, że kompetencja organu stanowiącego do określenia „zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, nie zawiera w sobie upoważnienia tego organu do ingerencji w sferę kompetencji organu administracji publicznej, ogłaszającego otwarty konkurs ofert i powołującego jednocześnie komisję konkursową, przez nałożenie obowiązku określenia szczegółowego działania komisji konkursowej w stosownym regulaminie (vide. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 40/13).

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak na wstępie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń