



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 23 grudnia 2022 r.

Poz. 5442

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.305.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 21 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 późn., zm.), art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr XXXVI/266/2022 Rady Gminy Mielec z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Mielec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 r.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 23 listopada 2022 r. Rada Gminy w Mielcu podjęła uchwałę Nr XXXVI/266/2022 w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Mielec z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 r. Delegacja do podjęcia analizowanej uchwały zawarta została w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Stosownie do przywołanego przepisu organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w ustawie, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. W art. 5a ust. 4 ustawy, ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w programie współpracy. W myśl tego przepisu, 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.

Przywołany przepis ustawy określa niezbędne elementy merytoryczne, które badana uchwała musi zawierać i uwarunkowuje treść uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. O zrealizowaniu normy kompetencyjnej określonej w wymienionym przepisie można mówić tylko w przypadku, gdy akt organu stanowiącego gminy reguluje co najmniej wszystkie zagadnienia w nim wymienione. Przywołany przepis jest normą o charakterze bezwzględnie obowiązującą, niespełnienie jakiegokolwiek z przesłanek w niej wyrażonych skutkuje bezwzględną nieważnością takiego aktu. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizujący ustawowy obowiązek opracowania programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jest obowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały organ nadzoru zauważa, że brak jest w niej zapisów odnośnie celów szczegółowych programu i zakresu przedmiotowego, o którym mowa w art. 5a ust. 4 pkt 1 i 3 ww. ustawy. Według przywołanego przepisu Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie celów szczegółowych programu i zakresu przedmiotowego współpracy - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym wskazać cele szczegółowe, które będą realizowane w danym roku. W niniejszym przypadku w § 2 załącznika do uchwały zostały określone cele programu bez wskazania ich celów szczegółowych. Rada gminy ograniczyła swoje postępowanie do wskazania wyłącznie celu ogólnego pomijając w zupełności cele szczegółowe. W stosunku do zakresu przedmiotowego współpracy rada gminy przyjęła zapis, że gmina prowadzi działalność w sferze zadań publicznych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Obowiązek uregulowania zakresu przedmiotowej współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi nie może polegać na ogólnym odwołaniu się do zapisów zawartych art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Według przywołanego przepisu Rada zobowiązana jest do określenia w podejmowanym programie zakresu przedmiotowego współpracy - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób systemowy i dokładny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Niezbędnym jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego.

Brak tych istotnych elementów programu stanowi uchybienie dające podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości z uwagi na nierealizowanie całości delegacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 4 przywołanej ustawy.

W § 12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że powoływanie komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach następuje w trybie zarządzenia Wójta. Zobowiązanie Wójta do powołania komisji konkursowych stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, z uwagi na przekroczenie delegacji zawartej w tym przepisie. Ustawodawca nie przyznał Radzie kompetencji do stanowienia w tym zakresie, pogląd taki wyraził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz w wyroku z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że w analizowanej ustawie, ustawodawca wprost wskazał podmiot, który powołuje komisję konkursową, w świetle tego brak jest podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana w akcie wyższego rzędu. W § 12 ust. 2 załącznika do uchwały, przyjęto zapis, odnośnie składu komisji konkursowej a w ust. 3 jakie osoby mogą uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym. Przywołane regulacje załącznik do uchwały pozostają w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, albowiem nie przyznaje ona radzie gminy upoważnienia do określenia, jaki jest skład komisji kto może dodatkowo uczestniczyć w pracach komisji konkursowej. Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 u.d.p.p. 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 oraz osób, które mogą uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym. Zauważa się, że zagadnienia te zostały unormowane w art. 15 ust. 2b-2e cyt. ustawy. 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt). W § 12 ust. 4 postanowiono, że regulamin pracy komisji konkursowej określa Wójt w trybie zarządzenie przedmiotowy zapis stanowi przekroczenie kompetencji z uwagi na fakt, że określenie zasad działania komisji konkursowej należy do organu uchwałodawczego i jedynie ona jest uprawniona w tym zakresie. Wskazać trzeba, że takie działanie ze strony organu uchwałodawczego jest nieuprawnione, albowiem nie może nastąpić delegowanie kompetencji z organu uchwałodawczego na organ wykonawczy gminy. Zważywszy, że w świetle zapisów zawartych w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert określa roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Przeniesienie uprawnień z organu uchwałodawczego na organ wykonawczy jest sprzeczne z prawem. Pominięcie przez radę gminy wskazanych obligatoryjnych elementów skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania przez gminę skutkuje wadliwością uchwały, którą należy ocenić jako istotne naruszenie prawa. Mając na uwadze, że rada gminy pozbawiła program współpracy elementów obligatoryjnych wpływających na ważność całej uchwały zasadne jest wyeliminowanie całego aktu prawnego.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie, ul. Kraszewskiego 4A, w terminie 30 dni od jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru