



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 grudnia 2022 r.

Poz. 5571

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.349.2022 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 28 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2022r. poz. 559 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr L/410/2022 Rady Gminy Komańcza z dnia 28 listopada 2022r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Komańcza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art.3 ust.3 ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, na rok 2023”.

Uzasadnienie

W dniu 28 listopada 2022r. Rada Gminy Komańcza podjęła uchwałę Nr L/410/2022 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Komańcza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, na rok 2023”. Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 30 listopada 2022r. Program współpracy Gminy Komańcza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, na rok 2023 stanowi załącznik do uchwały Nr L/410/2022, przy czym zwrócenia uwagi wymaga, że w nagłówku Programu załączonego do doręczonej organowi nadzoru, podjętej już uchwały niewłaściwie określono, iż jest to załącznik do projektu uchwały.

W toku badania przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził że uchwała narusza w sposób istotny przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022r. poz. 1327 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

Zgodnie z przepisem art. 5a ust.1 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. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Następnie przepis art. 5a w ust. 4 stanowi, że 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.

Przedmiotowa uchwała nie wypełnia upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 4 ustawy. Należy natomiast podnieść, że pominięcie przez radę gminy któregoś z obligatoryjnych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez art. 5a ust. 4 ustawy do określenia w programie: zakresu przedmiotowego współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy (pkt 3), wysokości środków planowanych na realizację programu (pkt 8). Rada jest zobowiązana ponadto do podania informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji (pkt 10). Badana uchwała nie zawiera właściwego unormowania powyższych obligatoryjnych elementów programu.

W Programie współpracy Gminy Komańcza z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, na rok 2023, stanowiącym załącznik do uchwały, a zwanym dalej Programem brak jest określenia zakresu przedmiotowego współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 stosownie do dyspozycji art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

W rozdziale 4 Programu pn. „Zakres przedmiotowy i zasady współpracy” zawarto jedynie zapis w pkt 1, w myśl którego przedmiotem współpracy Gminy z organizacjami jest realizacja zadań Gminy określonych w ustawach. Pozostałe punkty zawarte w rozdziale 4 Programu dotyczą sposobu i celu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego mu upoważnienia do podjęcia uchwały, powinien unormować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Dopełnienie obowiązku uregulowania zakresu przedmiotowego współpracy z organizacjami pozarządowymi nie może polegać wyłącznie na odesłaniu do innych bliżej nieokreślonych przepisów ustaw. Konieczne jest, aby zadania te przeznaczone do realizacji na obszarze właściwości Gminy Komańcza zostały określone w Programie w formie katalogu zamkniętego.

Przytoczona regulacja nie wypełnia upoważnienia do określenia w programie zakresu przedmiotowego współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Rada gminy obowiązana jest natomiast przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Stąd też należy zakwestionować badaną uchwałę z uwagi na niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego do uregulowania przez ustawodawcę organowi stanowiącemu gminy w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 powinien określać wysokość środków planowanych na realizację programu. W Rozdziale 9 Programu podano, że cyt.: „Wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu określa uchwała budżetowa na rok 2023.”

Należy podnieść, że taki zapis, odsyłający do uchwały budżetowej na rok 2023 nie spełnia wymogu określenia wysokości środków planowanych na realizację programu. Zgodnie bowiem z dyspozycją ustawową wysokość tych środków powinna zostać określona w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy. Zaznaczyć trzeba, że ustawodawca wprowadził wymóg określenia środków "planowanych", co rozumieć należy jako podanie tej kwoty w wysokości prognozowanej. Ma to o tyle doniosłe znaczenie, że jest także wytyczną do opracowania uchwały budżetowej. Ponadto z art. 5a ust. 1 ustawy wynika wola ustawodawcy, aby wszystkie założenia (elementy) projektowanego programu zostały skonsultowane z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 marca 2015 r. sygn. akt II OSK 2658/14 wskazał, że zapis w uchwale, w myśl którego „wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu zostanie określona w budżecie

(...) nie stanowi prawidłowego wykonania przytoczonego powyżej upoważnienia ustawowego. Wbrew bowiem wynikającemu z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy obowiązkowi skonkretyzowania „wysokości środków planowanych na realizację programu”, Rada (...) tej wysokości nie skonkretyzowała, lecz odwołała się do przyszłej regulacji tej wysokości uchwałą budżetową, a więc odrębną uchwałą, dotyczącą zasadniczo innych zagadnień, podejmowaną w innym trybie i w innej procedurze, z pominięciem wymogów wprowadzonych przez ustawodawcę dla uchwalenia programu współpracy, w tym zwłaszcza z pominięciem przewidzianego w art. 5a ust. 1 wymogu konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 oraz z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 5a ust. 1. Przewidziana zatem w kontrolowanej uchwale regulacja nie zapewniała prawidłowego zrealizowania ustawowych wymogów zawartych w upoważnieniu do jej podjęcia”.

Podobnie, nie został zrealizowany w sposób prawidłowy w Programie wymóg dotyczący określenia sposobu tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji poprzez odesłanie do przepisów uchwały Nr XXVI/138/16 Rady Gminy Komańcza z dnia 7 grudnia 2016r. w sprawie szczegółowego określenia sposobu konsultacji z organizacjami pozarządowymi (...). W uchwale nie zawiera się przepisów odsyłających do innych aktów normatywnych. Ponadto, zawarty w rozdziale 11 Programu zapis o opracowaniu projektu Programu Współpracy w sposób określony w uchwale Nr XXVI/138/16 nie pozwala na stwierdzenie, czy i w jakim czasie konsultacje, o których mowa w art. 5a ust. 1 i 4 ustawy zostały faktycznie przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021 r. sygn. akt: III SA/Gl 505/21 wskazuje zaś na wymóg obligatoryjnego zamieszczenia w uchwale podejmowanej na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ustawy informacji o przebiegu konsultacji. Zdaniem Sądu cyt.: „skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały.”

W Rozdziale 8 Programu, zatytułowanym „Sposób realizacji programu”, w pkt 1 lit. a zawarto zapis, w myśl którego przeprowadzenie otwartych konkursów ofert odbywa się według następujących zasad: zlecenie realizacji zadań Gminy organizacjom obejmuje w pierwszej kolejności zadania priorytetowe i odbywać się będzie po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert chyba że przepisy przewidują inny tryb zlecenia lub dane zadanie można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w przepisach odrębnych”

Odnosząc się do powyższego uregulowania należy wskazać, że zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy wspieranie oraz powierzanie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a-11c lub art. 19a. Zgodnie z przepisami ustawy podstawowym trybem powierzenia zadania publicznego jest wyłonienie podmiotu po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert. Natomiast jeśli zaistnieją warunki określone w art. 19a ust.1 pkt 1 i 2 zlecenie realizacji zadania możliwe jest bez przeprowadzania konkursu. Tryb, w jakim następuje wówczas powierzenie zadania został określony w kolejnych jednostkach redakcyjnych tego przepisu. Ponadto w art. 11a-11c ustawodawca określił szczególne przypadki powierzenia realizacji zadania publicznego z pominięciem otwartego konkursu ofert. Z kolei w art. 11 ust. 6 ustawa stanowi, że w przypadku unieważnienia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w ust. 2, organ może ponownie ogłosić otwarty konkurs ofert lub zastosować tryb wynikający z innych przepisów, w tym przepisów ustawy z dnia 11 września 2019r.- Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021r. poz. 1129 z późn.zm.).

W ocenie organu nadzoru brak jest podstaw prawnych do modyfikowania powyższych przepisów ustawowych w uchwale podejmowanej przez radę gminy skoro ustawa określa w sposób wyczerpujący w zawartych w niej przepisach tryby powierzenia zadania publicznego w zależności od zaistnienia określonych warunków, a w przepisie art. 11 ust. 6 wskazuje na uprawnienie do zastosowania trybu wynikającego z innych przepisów, w tym wynikającego z ustawy Prawo zamówień publicznych w przypadku unieważnienia otwartego konkursu ofert. Rada gminy nie jest uprawniona – bez wyraźnego upoważnienia w tym zakresie – do ponownego regulowania tych kwestii w uchwale ani modyfikowania regulacji ustawowych. Stąd zapis w pkt 1 lit. a Programu należy ocenić jako nieuprawniony, regulujący materię unormowaną przepisami ustawy.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest słuszne stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (por. wyroki: NSA z 1 października 2008r., II OSK 955/08; z 30 września 2009 r., II OSK 1077/09; z 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09; z 7 kwietnia 2010 r., II OSK 170/10)

Za nieuprawnione, wykraczające poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 4 pkt 11 należy ocenić następnie postanowienia w pkt 1-4 Rozdziału 12 pn. „ Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”.

Postanowienia zawarte w pkt 1-4 Rozdziału 12 Programu dotyczą składu komisji. Rada określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Tym samym określenie trybu powoływania komisji do spraw opiniowania ofert lub określenie zasad działania komisji konkursowej nie może być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w art.15 ust. 2b-2e ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację. Stąd przekroczenie tych regulacji przez lokalnego ustawodawcę jest przekroczeniem przez Radę granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16). W pkt 4 rozdziału 12 Programu zawarto dodatkowo uregulowanie w myśl którego regulamin pracy Komisji Konkursowej określa Wójt Gminy w formie zarządzenia. Odnosząc się do powyższego należy wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r. sygn. akt: III SA/Łd 380/20, w którym Sąd wskazał, że cyt.: „Norma kompetencyjna do uregulowania "trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert", wyprowadzona z art. 5a ust. 1 w związku z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie daje organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do nałożenia na organ wykonawczy obowiązku określenia regulaminu pracy komisji konkursowej. Z art. 5a ust. 4 pkt 11 tej ustawy wynika, że to rada gminy jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Pod pojęciem tych zasady należy rozumieć procedurę, tryb pracy, jaki jest stosowany przy wykonywaniu zadań przez taką komisję.” Wobec powyższego należy zakwestionować jako nieuprawnione uregulowanie zawarte w pkt 1-4 Rozdziału 12 Programu.

W Rozdziale 7 Programu ,w pkt 2 zawarto zapis, w myśl którego termin realizacji poszczególnych zadań określony zostanie w warunkach konkursu ofert na realizację zadań publicznych przez organizacje w 2023 roku oraz w umowach zawartych pomiędzy Gminą a organizacjami. Odnosząc się do przytoczonego zapisu Programu należy zwrócić uwagę, że w myśl art. 13 ust. 2 ustawy, ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje m.in. o terminach i warunkach realizacji zadania (pkt 4). Jednocześnie zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy.

W Rozdziale 13 Programu zatytułowanym „Postanowienia końcowe” zawarto w pkt 1 zapis, w myśl którego „Zmiany niniejszego Programu wymagają formy przyjętej dla jego uchwalenia.” Wskazania wymaga natomiast, że stosownie do zapisu w art. 5a ust.1 ustawy organ jednostki stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy.

Oczywistym jest zatem, że wskazany przepis ustawy ma także zastosowanie w przypadku zmiany Programu uchwalonego wcześniej przez Radę Gminy. W pkt 2 Rozdziału 13 postanowiono następnie, że „Wójt Gminy do 31 maja 2023 roku przedłoży Radzie oraz opublikuje w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji Programu Współpracy za rok 2022.” Kwestia przedłożenia organowi stanowiącemu gminy oraz opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdania z realizacji programu współpracy za rok poprzedni jest jednakże uregulowana wyczerpująco w przepisie art. 5a ust. 3 ustawy, w myśl którego 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.

Wskazane powyżej postanowienia Programu, zawarte w Rozdziale 7 i Rozdziale 13 należy ocenić jako nieuprawnione. Wykraczają one bowiem poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 4 ustawy oraz regulują kwestie unormowane wyżej przytoczonymi przepisami ustawy.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję stanowiącą, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Małgorzata Wąsacz
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru