



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia piątek, 15 grudnia 2023 r.

Poz. 5849

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.294.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 14 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.)

#### STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

-§11 ust.2, ust. 4 zd. 2, ust.6 i ust.16 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr LXV/527/23 Rady Miejskiej w Baranowie Sandomierskim z dnia 23 listopada 2023r. w sprawie przyjęcia rocznego Programu współpracy Gminy Baranów Sandomierski z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Baranowie Sandomierskim podjęła w dniu 23 listopada 2023 roku uchwałę Nr LXV/527/23 w sprawie przyjęcia rocznego Programu współpracy Gminy Baranów Sandomierski z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok. Treść „Programu współpracy Gminy Baranów Sandomierski z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok”, zwanego dalej Programem, stanowi Załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały. Uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 29 listopada 2023r.

W ocenie organu nadzoru §11 ust.2, ust. 4 zd. 2, ust.6 i ust.16 Programu narusza przepisy art. 5a ust. 4 pkt 11 i art. 15 ust. 2a, ust.2b, ust.2d ust.2da ustawy z dnia 24 kwietnia 2033r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2023r. poz. 571), 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. Przepis art. 5a ustawy w ust. 4 stanowi następnie, 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.

Stosownie do uregulowania zawartego w wyżej przytoczonym art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy rada gminy jest zatem umocowana do określenia w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W rozdziale X Programu zatytułowanym „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert” zamieszczono jednakże nie tylko

postanowienia dotyczące trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych, ale również określono skład komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

I tak, w myśl § 11 ust. 2 Programu: „W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Urzędu Miasta i Gminy oraz osoby reprezentujące organizacje oraz inne podmioty z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje oraz inne podmioty biorące udział w konkursie.” Stosownie zaś do treści §11 ust. 6 Programu „Przewodniczącym komisji konkursowej jest przedstawiciel Urzędu wskazany przez Burmistrza”.

W ocenie organu nadzoru zamieszczone w wyżej przytoczonym §11 ust.2 i 6 postanowienia Programu nie tylko wykraczają poza zakres przyznanego przepisem art. 5a ust. 4 radzie gminy upoważnienia, ale ponadto modyfikują ustawowe unormowanie dotyczące określenia składu komisji konkursowych.

Zwrócenia uwagi wymaga bowiem, że przytoczonymi wyżej postanowieniami Programu ograniczono krąg osób, które mogą być przedstawicielami organu wykonawczego w komisji konkursowej tylko do pracowników „Urzędu Miasta i Gminy” podczas, gdy przepis art. 15 ust.2b ustawy stanowi, że w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki.

W § 11 ust.4 zd. 2 Programu zawarto z kolei zapis, w myśl którego w przypadku braku zgłoszeń przedstawicieli przez organizacje i inne podmioty, o których mowa w art. 3 ust.3 ustawy, Burmistrz wskazuje przedstawiciela organizacji lub innego podmiotu.

Odnosząc się do powyższej regulacji zwrócenia uwagi wymaga jednak, że zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2d ustawy 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. W myśl zaś kolejnego ust.2da przepisu art. 15 ustawy komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli: 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f.

Ustawa reguluje zatem kwestie dotyczące uczestnictwa przedstawicieli organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy w komisji konkursowej do opiniowania ofert. Z przepisów tych wynika, że komisja konkursowa może działać bez przedstawiciela organizacji pozarządowej w przypadkach wymienionych w art. 15 ust.2da ustawy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 1 czerwca 2013r. sygn. akt: III SA/Wr 124/13 stwierdził, że cyt.: „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 unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i 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.” Wobec powyższego zakwestionować należy uregulowanie zawarte w § 11 ust.2, ust. 4 zd. 2 i ust. 6 Programu.

Ponadto, za nieuprawnione należy ocenić postanowienie zawarte w §11 ust. 16 Programu w zakresie obowiązku dokonywania uzgodnień przez organ ogłaszający otwarty konkurs ofert z organizacjami, którym przyznano dotacje w wysokości niższej niż wnioskowana, których celem jest doprecyzowanie warunków i zakresu realizacji zadania.

W myśl art. 13 ust.2 i 2a ustawy ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o: 1) rodzaju zadania; 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania; 3) zasadach przyznawania dotacji; 4) terminach i warunkach realizacji zadania; 5) terminie składania ofert; 6) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert; 7) zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3. W przypadku, gdy organ administracji publicznej zleca realizację zadania publicznego w sposób określony w art. 16a, ogłoszenie otwartego konkursu ofert, o którym mowa w ust. 2, zawiera dodatkowo informacje o zasadach

i warunkach zlecenia realizacji zadania. Zgodnie z przepisem art. 15 ust.2h ustawy ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności: 1) nazwę oferenta; 2) nazwę zadania publicznego; 3) wysokość przyznanych środków publicznych. Przepisy art. 15 ust. 2i i 2j ustawy stanowią następnie, że każdy, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu, może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty. Wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3. Natomiast przepis art. 15 ust.4 ustawy stanowi, że po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej, bez zbędnej zwłoki, zawiera umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

W doktrynie akcentuje się, że ogłoszenie konkursu ofert stanowi typową czynność wykonawczą w stosunku do przyjętej przez organ stanowiący uchwały w sprawie programu współpracy, wobec tego jest to kompetencja organu wykonawczego. Analogicznie klasyfikowane jest podpisanie umowy o wsparcie lub powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art.3 ust.3. Zatem zasady przyznawania dotacji jak również terminy i warunki realizacji zadania powinny zostać określone w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert oraz w treści konkretnej umowy, sporządzonej z uwzględnieniem przepisów ustawy o finansach publicznych, regulującej zasady kalkulowania, przekazywania, kontroli wykorzystania i rozliczania poszczególnych rodzajów dotacji. Organem posiadającym wyłączne kompetencje do wykonania tych czynności jest organ zlecający realizację zadania publicznego, tj. organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 5a ust. 4 w zw. z ust.1 ustawy nie przyznaje natomiast organowi stanowiącemu gminy kompetencji do regulowania w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy uprawnień i obowiązków organu zlecającego realizację zadania publicznego w związku z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert czy zawieraniem umowy o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi lub podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy.

Reasumując, uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego podejmowane na podstawie upoważnień ustawowych nie mogą powielać lub modyfikować kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Skład komisji konkursowej określa art. 15 ust. 2b i 2d oraz 2e ustawy. W przywołanych przepisach, ustawodawca określił kompetencje komisji konkursowej oraz jej skład, co wyklucza jakkolwiek modyfikację oraz powielanie przepisów ustawy w uchwale rady gminy.

Wskazania również wymaga, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Oznacza to, że każde działanie rady musi mieć konkretną podstawę prawną upoważniającą ją do tego, czyli upoważnienie, którego granic nie może przekraczać. Działanie organu władzy bez wyraźnej podstawy prawnej bądź też z przekroczeniem wyrażonego w niej umocowania do dokonania określonych czynności nie może być uznane za legalne. W funkcjonowaniu organu jednostki samorządu terytorialnego jako organu władzy publicznej niewystarczającym jest więc poprzestanie na stwierdzeniu, że dozwolone jest to co nie jest zakazane, lecz należy stosować regułę, iż dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje (wyrok WSA w Gdańsku z 17.11.2013 r. III SA/Gd 583/13). Wszelkie działania organu stanowiącego gminy muszą zatem znaleźć oparcie w konkretnych regulacjach prawnych, przyznających mu określone kompetencje, których winien się ściśle trzymać.

Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność powyższej uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

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**

**Mariusz Jabłoński**  
**Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru**