



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

---

Rzeszów, dnia 29 grudnia 2023 r.

Poz. 6159

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.340.2023 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 27 grudnia 2023 r.

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

#### **STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ**

załącznika do uchwały Rady Gminy w Zaleszanach Nr LXII/764/2023 z dnia 29 listopada 2023r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok w części dotyczącej § 17 pkt 2 i pkt 3 w zakresie zapisu: „w szczególności” oraz zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów”

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy w Zaleszanach, działając na podstawie art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023r. poz. 571) zwanej dalej „ustawą” i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w dniu 29 listopada 2023r. podjęła uchwałę Nr LXXVIII/558/2023 w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2023r. Zdaniem organu nadzoru część regulacji zawartych w załączniku do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 19 grudnia 2023r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 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 i w myśl ust. 4 art. 5a 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.

Ustawodawca w przytoczonym przepisie zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez Radę w programie współpracy. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego realizując ustawowy obowiązek opracowania programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego jest, zatem zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu, dostosowując go do uwarunkowań lokalnych i nie może pominąć żadnych kwestii, które - z punktu widzenia ustawodawcy - są istotne dla stworzenia odpowiednich warunków prawidłowej współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w procesie realizacji zadań publicznych. Jednocześnie z uwagi na użyty w art. 5a ust. 4 ustawy zwrot „w szczególności”, jest to wyliczenie otwarte zezwalające na przyjmowanie przez radę gminy także innych, niewymienionych w tym przepisie spraw.

Należy jednak podkreślić, że prawotwórcze działanie każdego organu jednostki samorządu terytorialnego, winno następować w granicach przyznanego upoważnienia. Rada gminy może zatem tylko tyle, na ile zezwala jej na to przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznanej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorczą, o której mowa w art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

Dokonując oceny załącznika do przedmiotowej uchwały zwanego dalej „Programem” organ nadzoru zauważa, że niektóre jego zapisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 ustawy, gdyż wykraczają poza delegację ustawową.

W § 17 pkt 2 Programu (Rozdział 12 pn. Komisja konkursowa) Rada postanowiła, że: „Komisja konkursowa składa się z przedstawicieli samorządu terytorialnego wskazanych przez Wójta, przedstawicieli Organizacji (z wyłączeniem osób reprezentujących podmiot(y) biorące udział w konkursie ofert). Możliwy jest również udział tzw. ekspertów, czyli osób, które posiadają specjalistyczną wiedzę w zakresie ogłoszonego konkursu, jednak jedynie z głosem doradczym.”

Zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Przepis art. 15 ust. 2b ustawy stanowi następnie, że w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciel organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast w myśl art. 15 ust. 2d ustawy w skład komisji konkursowej wchodzi osoba 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 dalszej kolejności art. 15 ust. 2e ustawy przewiduje, iż komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Z kolei art. 15 ust. 2ea mówi, że osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności:

- 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym;
- 2) wydawać opinie.

W ocenie organu nadzoru przywołane wyżej zapisy § 17 pkt 2 Programu zostały zmodyfikowane i pozostają w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, albowiem nie przyznaje ona radzie gminy upoważnienia do określenia, jaki jest skład komisji oraz kto może dodatkowo uczestniczyć w pracach komisji konkursowej i w jakim charakterze. Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy 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-2ea ustawy. Powyższe 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 (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013r. sygn. akt III SA/Wr 124/13).

Z kolei w § 17 pkt 3 Programu wprowadzono zapis, zgodnie z którym komisja konkursowa prowadzi obrady, w szczególności dokonując oceny formalnej i merytorycznej na spotkaniach zamkniętych, bez udziału oferentów.

W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną wprost w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyrokach WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014r. sygn. akt III SA/Wr 180/14, z dnia 23 lipca 2014r. sygn. akt III SA/Wr 175/14 oraz WSA w Łodzi dnia 10 listopada 2020r. sygn. akt III SA/ Łd 360/20. Przy czym organ nadzoru uznał, iż wystarczające jest stwierdzenie nieważności § 17 pkt 3 Programu jedynie w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów”.

Ponadto, stwierdzenia nieważności wymaga również zapis ww. regulacji w zakresie słów: „w szczególności”. Z przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy wynika bowiem jednoznacznie, że to rada gminy jest właściwa do określenia zasad działania komisji konkursowych. Pod pojęciem tych zasad należy rozumieć procedurę, tryb pracy, jaki jest stosowany przy wykonywaniu zadań przez taką komisję. Wprowadzenie otwartego katalogu zasad działania komisji konkursowej prowadzi do przeniesienia uprawnień z organu uchwałodawczego na organ wykonawczy i jest sprzeczne z prawem (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 października 2020r. sygn. akt III SA/Łd 380/20).

Z tych względów należało stwierdzić nieważność regulacji załącznika do przedmiotowej uchwały w części dotyczącej § 17 pkt 2 i pkt 3 w zakresie zapisu: „w szczególności” oraz zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów”.

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

z up. WOJEWODY  
PODKARPACKIEGO  
Dyrektor Wydziału Prawnego  
i Nadzoru

**Mariusz Jabłoński**