



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia poniedziałek, 15 stycznia 2024 r.

Poz. 373

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.7.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 12 stycznia 2024 r.

Działając na podstawie art.85, 86 i 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023r. poz. 40 z późn.zm.), art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023r. poz. 571)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXXVIII/542/2023 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 12 grudnia 2023r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Jedlicze z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok, w części dotyczącej: § 3 ust.2 pkt 3, § 6, § 13 ust.2, § 15 ust.2,3,5,6 oraz załącznika – Karta oceny ofert złożonej w trybie art.19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Jedliczu działając m.in. 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 12 grudnia 2023r. podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Jedlicze z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok. Przedmiotowa uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 20 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 5 stycznia 2024r. 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 zezwała jej na to przepis zawierający delegację. Każde zaś przekroczenie ram przyznannej kompetencji kwalifikować należy jako istotne naruszenie prawa, skutkujące ingerencją nadzorcą, 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 § 3 ust.2 pkt 3 Programu Rada postanowiła, że w realizacji programu współpracy ze strony samorządu gminnego uczestniczy m.in. Pełnomocnik Burmistrza ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi. W § 6 Rada Miejska określiła zadania pełnomocnika ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi, zaś w § 13 ust.1 że w ramach kontroli upoważniony pracownik Urzędu Gminy Jedlicze może badać dokumenty i inne nośniki danych.

Powyższym przepisem Rada ustanowiła Pełnomocnika Burmistrza ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi pomimo braku delegacji ustawowej w tym zakresie oraz uregulowała kwestię dotyczącą organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy w Jedliczu. W § 6 określono zakres zadań pracownika urzędu – pełnomocnika Burmistrza zaś w § 13 ust.2 powierzono prowadzenie kontroli upoważnionemu pracownikowi gminy. Należy wskazać, że materia ta - zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - należy do wyłącznej kompetencji wójta (burmistrza), który określa m.in. organizację urzędu gminy w drodze zarządzenia. Ponadto art. 33 ust. 3 tejże ustawy określa, że wójt jest kierownikiem urzędu gminy, a ust. 5 tego przepisu, że jest on zwierzchnikiem służbowym pracowników urzędu, a tym samym to w jego kompetencji leży zlecenie poszczególnym komórkom organizacyjnym urzędu określonych zadań. Organ nadzoru zwraca również uwagę na treść art. 30 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym to do kompetencji wójta należy szczegółowe określanie sposobu wykonania uchwały rady gminy. Tym samym należy uznać, że Rada, przyjmując kwestionowany przepis bez podstawy prawnej, wkroczyła w sferę uprawnień Burmistrza Gminy Jedlicze, co należy uznać za istotne naruszenie prawa. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 października 2010 r. (sygn. akt IV SA/Wr 322/10).

-§ 15 ust.2,3,5 Programu zawiera następujący zapis:

„w skład komisji konkursowej wchodzi: przedstawiciele organu wykonawczego gminy, osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust.3 ustawy, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust.3 ustawy, biorące udział w konkursie. Komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby te mogą w szczególności uczestniczyć w pracach Komisji Konkursowej z głosem doradczym oraz wydawać opinie. Komisja Konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust.3 ustawy, jeżeli: żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej lub wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust.2d lub 2f. ustawy.”.

Dokonując oceny legalności ww. zapisów Programu należy przywołać obowiązujące ustawowe regulacje. 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 przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast w myśl 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 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. 2e 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 ww. zapisy Programu zostały przeniesione z ustawy 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 § 15 ust.6 programu wprowadzono zapis, zgodnie z którym komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach 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 § 3 ust.1 pkt 1 Regulaminu jedynie w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów”.

Program zawiera załącznik – Kartę oceny ofert złożonej w trybie art.19a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zdaniem organu nadzoru w tym zakresie Rada Miejska wykroczyła poza delegację ustawową. Przepis art.5a ust.1 ustawy upoważnia organ stanowiący gminy do uchwalenia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, która zawiera w szczególności tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W ramach trybu i zasad działania komisji konkursowej nie mieści się delegacja do określenia przez Radę Miejską kryteriów oceny formalnej złożonych ofert.

W tym miejscu należy przypomnieć, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Wadowice Górne, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Przedmiotowa uchwała narusza wskazane w uzasadnieniu obowiązujące przepisy prawa, dlatego też nie można uznać, że zapisy powyższej uchwały są zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym, a co czyni zasadnym stwierdzenie jej nieważności w części.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w ww. zakresie jest w pełni uzasadnione.

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 doręczenia.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru