



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia wtorek, 16 stycznia 2024 r.

Poz. 401

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P.II.4131.2.9.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 15 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 CII/557/2023 Rady Gminy Medyka z dnia 20 grudnia 2023r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy w 2024r. Gminy Medyka z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji, w części dotyczącej:

-§ 10 ust.1 pkt 4 i 5, § 14 ust.2 i 3 i ust.5 w zakresie wyrazów: „w szczególności”, § 15 ust.2,

z powodu naruszenia art.5a ust.1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023r. poz.571).

Uzasadnienie

Rada Gminy Medyka 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 20 grudnia 2023r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy w 2024r. Gminy Medyka z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art., 3 ust.3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.

Zdaniem organu nadzoru część regulacji zawartych w załączniku do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 8 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 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 § 10 ust.1 pkt 4 i 5 Programu Rada postanowiła, że podmiotami realizującymi program współpracy są pracownicy Urzędu Gminy Medyka zajmujący się m.in. współpracą z Organizacjami w zakresie utrzymywania bieżących kontaktów pomiędzy samorządem i organizacjami, przygotowywania projektu programu współpracy, zbierania danych do aktualizacji wykazu Organizacji, przygotowywania i publikowania ogłoszeń o otwartych konkursach ofert, publikacji wyników otwartych konkursów ofert, a także komórki organizacyjne Urzędu Gminy Medyka w zakresie swojej działalności merytorycznej.

Powyższym przepisem Rada, pomimo braku delegacji ustawowej w tym zakresie, uregulowała kwestię dotyczącą organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy Medyka. Należy wskazać, że materia ta - zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - należy do wyłącznej kompetencji wójta, 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 Wójta Gminy Medyka, 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).

Zapis § 14 ust. ust.2 i 3 Programu stanowi, iż Wójt powołuje komisje w ilości od 3 do 5 osób oraz wskazuje jej przewodniczącą. W skład Komisji Konkursowej wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego oraz osoby reprezentujące organizacje i inne podmioty z wyłączeniem organizacji biorących udział w konkursie.

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. 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 ww. zapisy Programu zostały częściowo 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).

Ponadto stwierdzenia nieważności wymaga również zapis § 14 ust.5 Programu w zakresie wyrazów: „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).

W § 15 Rada Gminy postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Kodeksu cywilnego, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zamówieniach publicznych.

Takie uregulowanie oznacza, że w pierwszej kolejności miałyby mieć zastosowanie uchwała, która jest aktem prawnym niższego rzędu, a dopiero w dalszej kolejności ustawy, będące aktami prawnymi umiejscowionymi wyżej w hierarchii źródeł prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 25.06.2008r. sygn. akt IV SA/Wr 176/07 stwierdził, że zabieg legislacyjny polegający na umieszczeniu w uchwale rady gminy zapisu, że „w sprawach nieuregulowanych niniejszym regulaminem mają zastosowanie przepisy powszechnie obowiązujące” jest nieuprawniony, albowiem narusza konstytucyjną hierarchię źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

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 Medyka, 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