



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 6 marca 2024 r.

Poz. 1395

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.79.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 marca 2024 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 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

załącznika do uchwały Nr 411/XLVIII/2024 Rady Gminy Roźwienica w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Roźwienica na rok 2024 z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w części dotyczącej: § 2 lit. c, § 10 ust. 1 lit. a, § 18, § 19 w zakresie zapisu: „zamkniętych”, § 25 i § 26

Uzasadnienie

Rada Gminy Roźwienica, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023r. poz. 571) zwanej dalej „ustawą” w dniu 5 lutego 2024r. podjęła uchwałę Nr 411/XLVIII/2024 w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Roźwienica na rok 2024 z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 6 lutego 2024r. Zdaniem organu nadzoru część regulacji zawartych w załączniku do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 20 lutego 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 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 § 18 Programu Rozdział XI pn. Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert Rada postanowiła, że w skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele: przedstawiciele organu wykonawczego (lit. a), 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, biorące udział w konkursie (lit. b), na wniosek Wójta w skład komisji konkursowej mogą zostać powołane także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkursy dotyczą (lit. c).

Zgodnie z 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. Następnie art. 15 ust. 2ea mówi, że osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym (pkt 1); wydawać opinie (pkt 2).

W ocenie organu nadzoru przywołane wyżej zapisy § 18 Programu zostały zmodyfikowane i pozostają w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, gdyż 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).

Poza tym, w § 18 lit. c Programu sformułowano tryb powołania do składu komisji konkursowej „osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkursy dotyczą”. Powołanie tych osób do składu komisji konkursowej na wniosek Wójta stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawy. Stosownie bowiem do przytoczonego wyżej przepisu art. 15 ust. 2e ustawy komisja może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkursy dotyczą. Przy czym, jak stanowi art. 15 ust. 2ea ustawy osoby te mogą uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym i wydawać opinie. Katalog czynności dokonywanych przez ww. osoby jest katalogiem otwartym, gdyż ustawodawca posłużył się zwrotem: „w szczególności”. Zdaniem organu nadzoru nie oznacza to jednak, że osoby te mogą być powołane do składu komisji, który został w sposób jednoznaczny określony w art. 15 ust. 2b, ust. 2c, ust. 2da ustawy.

Z kolei w § 19 Programu wprowadzono zapis, zgodnie z którym komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych. Termin i miejsce posiedzenia komisji wybiera przewodniczący. 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 § 19 Programu jedynie w zakresie zapisu: „zamkniętych”.

W § 25 Programu Rada postanowiła, że uczestnictwo w pracach komisji jest nieodpłatne. Zdaniem organu nadzoru organ uchwałodawczy w oparciu o rozwiązania przyjęte w art. 5 ust. 4 pkt 11 ustawy nie posiada delegacji do wprowadzania w Programie zapisów dotyczących określenia zasad, na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować przepis decydujący o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m. in. rozstrzygnięcie o przysługującym im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14).

W § 26 Rada wprowadziła zapis zgodnie, z którym w zakresie nieuregulowanym niniejszym programem, do współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi, stosuje się przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy Kodeks cywilny, ustawy o finansach publicznych, oraz ustawy Prawo zamówień publicznych.

Podkreślenia wymaga także, że § 26 Programu narusza zasadę hierarchicznego systemu źródeł prawa wynikającą z art. 87 Konstytucji RP, która określa, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ponadto z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. W świetle powyższego przepisu § 26 analizowanej uchwały nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Zauważyć trzeba, że przepis wynikający z aktu prawa miejscowego nie może przyznawać mocy obowiązującej ustawom lub rozporządzeniom wykonawczym, wobec których jest hierarchicznie niższy.

Co więcej, w przypadku, gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów prawa miejscowego jak i przepisów powszechnie obowiązujących, rozstrzygnięcie powinno nastąpić na podstawie przepisów hierarchicznie wyższych. Z kwestionowanej regulacji wynika, że w pierwszej kolejności stosuje się uchwałę, a dopiero w sprawach nieuregulowanych w Programie – powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Powyższy zapis narusza prawo w sposób istotny i podlega stwierdzeniu nieważności.

Natomiast w § 2 lit. c Programu Rada Gminy sformułowała definicję pojęcia „działalność pożytku publicznego”, przyjmując, że należy przez to rozumieć działalność społecznie użyteczną, prowadzoną przez organizacje pożytku publicznego w sferze zadań publicznych określonych w ustawie.

W ocenie organu nadzoru delegacja ustawowa określona w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy nie upoważnia Rady Gminy do definiowania w podjętej uchwale pojęć ustawowych. Brak upoważnienia dla organu

stanowiącego w tym zakresie oznacza zarówno zakaz tworzenia w Programie na jego potrzeby własnych definicji pojęć, jak i ustalania znaczenia określeń ustawowych. Ponadto definicja pojęcia „działalność pożytku publicznego” określona przez Radę Gminy Roźwienica w treści Programu, odbiega od definicji ustawowej zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy. Albowiem w myśl art. 3 ust. 1 ustawy działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w ustawie. Tym samym organ stanowiący dokonał modyfikacji definicji ustawowej, co stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności § 2 lit. c Programu. Zaznaczenia wymaga również, iż w art. 3 ust. 1 ustawodawca posłużył się terminem „organizacje pozarządowe”, zaś w ust. 2 i ust. 3 tego przepisu - określił szczegółowo podmioty objęte zakresem pojęcia „organizacje pozarządowe”. Jak przyjmuje się w judykaturze, dopuszcza się możliwość powtórzenia w akcie prawa miejscowego zapisów ustawowych, o ile takie powtórzenie ma charakter dosłowny (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 kwietnia 2015r. sygn. akt IV SA/Po 1284/14). Jednakże w sytuacji, w której organ dokonując w akcie prawa miejscowego zmiany czy modyfikacji przepisów ustawowych, skutkujący tym, że zamierzona przez ustawodawcę treść przepisu straciłaby swoje pierwotne znaczenie, co ma miejsce w niniejszej uchwale, to wówczas oznacza, że doszło do naruszenia prawa i to w stopniu istotnym (por. wyrok WSA z Łodzi z dnia 7 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Łd 94/18).

Z kolei w § 10 ust. 1 lit. a Rozdział VII pn. Sposób realizacji programu Rada postanowiła, iż w celu realizacji programu Wójt Gminy Roźwienica wskazuje pracownika merytorycznego prowadzącego obsługę techniczną konkursów i inne zadania wynikające z ustawy.

Powyższym przepisem Rada, pomimo braku delegacji ustawowej w tym zakresie, uregulowała kwestię dotyczącą organizacji i funkcjonowania Urzędu Gminy Roźwienica. Materia ta - zgodnie z art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym - należy bowiem 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, co oznacza, że to w jego kompetencji leży powierzanie poszczególnym pracownikom 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 Roźwienica, 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.

Z tych względów należało stwierdzić nieważność regulacji załącznika do przedmiotowej uchwały w części dotyczącej § 2 lit. c, § 10 ust. 1 lit. a, § 18, § 19 w zakresie zapisu: „zamkniętych”, § 25 i § 26.

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

Mariusz Jabłoński
Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru