



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 4 grudnia 2024 r.

Poz. 5491

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR NK-II.4131.217.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 4 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

§ 8 ust. 2, § 10 ust. 4 oraz § 12 ust. 3 i 4 Programu współpracy Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku, stanowiącego załącznik do uchwały Nr V.43.2024 Rady Gminy Śniadowo z dnia 5 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Śniadowo w dniu 5 listopada 2024 r. podjęła uchwałę Nr V.43.2024 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Śniadowo z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2025 roku.

Program współpracy zwany w dalszej części „Programem”, stanowi załącznik do ww. uchwały Nr V.43.2024. Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 7 listopada 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności.

Analiza jej treści wykazała, iż część zapisów podjętych zostało z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 3, art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 19a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), dalej jako „ustawa,” poprzez modyfikację przepisu ustawowego i wykroczenie poza upoważnienie ustawowe.

W związku z powyższym, organ nadzoru w dniu 27 listopada 2024 r. wszczął postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania sprzecznych z prawem zapisów przedmiotowej uchwały z porządku prawnego.

Analizowana uchwała podjęta została na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, 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.

W myśl art. 5a ust. 4 ustawy 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.

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Pominięcie przez Radę Gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 5a ust. 4 ustawy zauważyć przy tym trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść Programu.

Rada Gminy Śniadowo w rozdziale VIII Sposób realizacji Programu, w § 8 ust. 2 zawarła uregulowanie, zgodnie z którym na wniosek organizacji Wójt może jej zlecić z pominięciem otwartego konkursu ofert realizację zadania publicznego. Szczegółowe warunki oraz tryb przyznawania dofinansowania określa art. 19a ustawy.

Powyższe regulacje stanowią modyfikację art. 19a ust. 1 ustawy stanowiącego, iż na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki:

- 1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł;
- 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni.

Analiza wskazanych wyżej zapisów prowadzi do wniosku, iż Rada oprócz modyfikacji przepisu ustawowego jednocześnie wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego Gminy.

W rozdziale X Sposób oceny realizacji programu, w § 10 ust. 4 Programu Rada ustaliła, iż Wójt złoży Radzie Gminy sprawozdanie z realizacji Programu za 2025 r. do 30 kwietnia 2026 r.

Przepis ten jest sprzeczny z art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.

Z uwagi na fakt, iż brak jest przepisu powszechnie obowiązującego prawa, który upoważniałby organ stanowiący gminy do zmiany (skrócenia, czy też wydłużenia) wskazanego w art. 5a ust. 3 ww. ustawy terminu, należy przyjąć, że zapis § 10 ust. 4 Programu stanowi sprzeczną z prawem modyfikację przepisu ustawowego.

Ponadto Rada Gminy Śniadowo, realizując wynikający z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy obowiązek uregulowania w Programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, w § 12 ust. 3 Programu przyjęła, że w ocenie oferty złożonej w konkursie, nie może brać udziału osoba, której powiązania ze składającym ją podmiotem mogą budzić zastrzeżenia, co do jej bezstronności.

Ponadto, w § 12 ust. 4 Programu zawarte zostało uregulowanie, zgodnie z którym na pierwszym posiedzeniu, każdy członek Komisji podpisuje zobowiązanie, że w przypadku stwierdzenia istnienia powiązań, o których mowa w ust. 5 (powinno być ust. 3), członek Komisji zgłasza ten fakt na posiedzeniu Komisji i zostaje wyłączony z oceny oferty podmiotu, z którym powiązanie występuje.

Odnosząc się do powyższych zapisów należy podkreślić, że stanowią one przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, gdyż nie mieszczą się w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania. Jednocześnie stanowią modyfikację art. 15 ust. 2d ustawy, zgodnie z którym 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.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2f ustawy, do członków komisji konkursowych biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) dotyczące wyłączenia pracownika.

Podkreślenia wymaga fakt, iż rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji, w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Mając powyższe na względzie należą uznać, iż zapisy § 8 ust. 2, § 10 ust. 4 oraz § 12 ust. 3 i 4 uchwalonego Programu zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, przez co zachodzi konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Ponadto organ nadzoru, zwraca uwagę na treść § 9 Programu, zgodnie z którym Gmina Śniadowo współpracując z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami pożytku publicznego w ramach uchwalonego Programu na rok 2025 przeznacza środki finansowe w wysokości określonej uchwałą budżetową na 2025 rok, nie niższe niż 50000 zł.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności wysokość środków planowanych na realizację programu.

Ustalając wysokość środków planowanych na realizację Programu z użyciem określenia, „nie niższe” Rada z jednej strony teoretycznie zagwarantowała kwotę 50000 zł, z drugiej strony takie określenie stwarza niepewność dla podmiotów realizujących Program co do rzeczywistej wysokości planowanych przedsięwzięć.

Niemniej uznając powyższą kwotę jako gwarancję minimalnych środków na realizację Programu, organ nadzoru odstępuje od stwierdzenia nieważności § 9, ograniczając się do wniesienia niniejszej uwagi.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Kierownik Oddziału Nadzoru Komunalnego
Adam Krzywacki