



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 3 stycznia 2025 r.

Poz. 91

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.473.2024 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 31 grudnia 2024 r.

Na podstawie art. 85, 86 i 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024r. poz. 1465 ze zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr IX/54/2024 Rady Gminy Pysznica z dnia 27 listopada 2024r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy gminy Pysznica z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025 rok w części dotyczącej ust. 12.2, ust. 12.5 w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów” i ust. 12.9 załącznika nr 1 do ww. uchwały

Uzasadnienie

Rada Gminy Pysznica, działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024r. poz. 1491) i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, w dniu 27 listopada 2024r. podjęła uchwałę Nr IX/54/2024 w sprawie uchwalenia Programu współpracy gminy Pysznica z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2025.

Przedmiotowa uchwała została przedłożona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2024r. Zdaniem organu nadzoru część regulacji zawartych w załączniku nr 1 do uchwały narusza w sposób istotny obowiązujące przepisy prawa. W związku z tym w dniu 23 grudnia 2024r. zostało wszczęte postępowanie nadzorcze.

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024r. poz. 1491) zwanej dalej „ustawą” 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 nr 1 do przedmiotowej uchwały zwanego dalej „Programem”, organ nadzoru zauważa, że niektóre jego zapisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem przepisu art. 5a ust. 4 ustawy, gdyż wykraczają poza delegację ustawową. W ust. 12.2 Programu dotyczącym trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, Rada postanowiła, że cyt.: „W ocenie oferty konkursowej nie może brać udziału osoba, której powiązania ze składającym ją podmiotem mogą budzić zastrzeżenia co do jej bezstronności.”

Zdaniem organu nadzoru, Rada nie posiada uprawnień w ramach delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 do rozstrzygania kwestii nieuczestniczenia w opiniowaniu ofert członków komisji konkursowej w okolicznościach wskazanych w ust. 12.2 Programu, gdyż materia ta jest wyczerpująca unormowana w art. 15 ust. 2f ustawy. Zgodnie z art. 15 ust. 2f ustawy do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania dotyczące wyłączenia pracownika. Zatem powyższa regulacja Programu nie tylko stanowi modyfikację art. 15 ust. 2f ustawy, ale również stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Z kolei w ust. 12.5 Programu wprowadzono zapis, w myśl którego komisja obraduje w posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.

W ocenie organu nadzoru, postanowienie to w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów” 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.

Natomiast unormowanie ust. 12.9 Programu, zgodnie z którym za udział w posiedzeniach komisji nie przysługuje wynagrodzenie i zwrot kosztów podróży, nie stanowi zasad działania komisji.

Jak wynika z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy obligatoryjnym elementem uchwały jest określenie trybu i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W myśl 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. Art. 15 ust. 2d ustawy mówi zaś, iż w skład komisji konkursowej wchodzi osoba wskazana przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie. W dalszej kolejności art. 15 ust. 2e i ust. 2ea ustawy przewiduje,

że komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy, które mogą w szczególności uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym czy wydawać opinie.

W ocenie organu nadzoru zapisy ust. 12.9 Programu pozostają w sprzeczności z dyspozycją zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Upoważnienie organu stanowiącego do określenia zasad działania komisji konkursowych nie może być bowiem interpretowane jako uprawnienie do określenia zasad uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jego pracach. Postanowienie w przedmiocie zasad wynagradzania członków komisji nie jest tożsame z zasadami działania tej komisji. Wskazuje na to choćby przywołany wyżej art. 15 ust. 2b ustawy, z którego wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego może wskazać jako swych przedstawicieli w pracach komisji np. podległych mu pracowników. Wynagrodzenie takich pracowników podlegać będzie stosownemu reżimowi prawnemu (w szczególności ustawy o pracownikach samorządowych wraz z przepisami wykonawczymi oraz w zakresie nieuregulowanym - Kodeksu pracy wraz z przepisami wykonawczymi), stąd Rada Gminy Pysznica nie może przesądzić w przedmiotowej uchwale o braku zobowiązań ze strony pracodawcy wobec takiego pracownika. W odniesieniu natomiast do pozostałych członków komisji konkursowej, tj. osób wskazanych przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy oraz osób posiadających wiedzę specjalistyczną w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (art. 15 ust. 2d, ust. 2e i ust. 2ea), wobec braku adekwatnego upoważnienia w ustawie, należy stwierdzić, brak podstaw prawnych do zawierania jakichkolwiek unormowań w tym zakresie w Programie.

Ponadto zauważa się, że w ust. 11 Programu pn. Informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji Rada określiła harmonogram prac na przygotowanie programu (pkt 1 lit. a - g). Z informacji przekazanej Wojewodzie wynika, iż konsultacje Programu odbyły się w okresie od 16 do 24 października 2024r. w formie elektronicznej za pośrednictwem strony internetowej Urzędu Gminy Pysznica i strony Bip-u oraz w formie papierowej (tablica ogłoszeń, bezpośredni kontakt z Urzędem - pok. 27). Do projektu Programu nie wpłynęły żadne uwagi. Zaznaczenia wymaga, iż ust. 11 Programu nie zawiera wyczerpującej informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji z uwzględnieniem wymogów z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Program powinien bowiem odzwierciedlać faktyczny przebieg zdarzeń, a więc informować o sposobie jego tworzenia i o dokładnym przebiegu jego konsultacji. Informacja o przebiegu konsultacji powinna zaś opisywać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się przede wszystkim do czasu przeprowadzenia konsultacji i podmiotów, które brały w nich udział, jak też faktu zgłoszenia, bądź niezgłaszania sugestii, opinii czy uwag do projektu Programu, a także informacji, czy zostały one uwzględnione i czy wskutek tego wprowadzono zmiany w projekcie Programu itp. Tymczasem, określając przebieg konsultacji w ust. 11 Programu, Rada nie wskazała czasu ich przeprowadzenia oraz czy zostały zgłoszone uwagi do projektu Programu, a jeśli tak, które organizacje zgłosiły te uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Jak słusznie stwierdził WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 22 czerwca 2021r. sygn. III SA/GI 505/21, CBOSA cyt.: „Skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały.”

Z tych względów należało stwierdzić nieważność ust. 12.2, ust. 12.5 w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów” i ust. 12.9 załącznika nr 1 przedmiotowej uchwały.

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

Renata Piśła
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru