



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 31 stycznia 2025 r.

Poz. 606

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.30.2025 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 29 stycznia 2025 r.

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

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

Załącznika do uchwały Nr X/87/2024 Rady Gminy Wojaszówka z dnia 30 grudnia 2024r. w sprawie uchwalenia rocznego Programu współpracy Gminy Wojaszówka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami ustawowo uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego na 2025 rok w części dotyczącej: pkt 3 ppkt 2 i 3 w Rozdziale V, pkt 3 w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów” w Rozdziale XII, pkt 1 i 2 w Rozdziale XIII

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2024r. Rada Gminy Wojaszówka podjęła uchwałę Nr X/87/2024 w sprawie uchwalenia rocznego Programu współpracy Gminy Wojaszówka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami ustawowo uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego na 2025 rok. Przedmiotowa uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 stycznia 2025r.

W toku badania przedmiotowego aktu organ nadzoru stwierdził, że część postanowień Programu współpracy Gminy Wojaszówka z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami ustawowo uprawnionymi do prowadzenia działalności pożytku publicznego na 2025 rok, stanowiącego załącznik do uchwały Nr X/87/2024 Rady Gminy Wojaszówka, zwanego dalej Programem, zostało podjętych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024r., poz. 1491 ze zm.), zwanej dalej ustawą.

I tak, w pkt 3 ppkt 2 i 3 zamieszczonym w Rozdziale V Programu, zatytułowanym „Formy współpracy” zawarto uregulowanie, w myśl którego: „Współpraca finansowa obejmować będzie: (...)

- 2) zlecenie Organizacjom realizacji zadań publicznych w trybie małych zleceń, przy zachowaniu łącznie następujących warunków:
 - a) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania nie przekracza kwoty 10000 zł,
 - b) okres realizacji zadania nie jest dłuższy niż 90 dni.
- 3) zlecenie Organizacjom realizacji zadań publicznych w innym trybie, jeżeli dane zadanie można zrealizować w sposób określony w odrębnych przepisach.”

W ocenie organu nadzoru postanowienia zamieszczone w wyżej przytoczonym pkt 3 ppkt 2 i 3 Programu nie tylko wykraczają poza zakres przyznanego radzie gminy przepisem art. 5a ustawy upoważnienia, ale ponadto modyfikują ustawowe unormowanie, dotyczące obowiązujących trybów zlecenia realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3

Zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 ustawy, organy administracji publicznej:

- 1) wspierają w sferze, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie;
- 2) powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie.

-Art. 11 ust. 2 ustawy stanowi następnie, że wspieranie oraz powierzanie, o których mowa w ust. 1, odbywają się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a-11c lub art. 19a.

Z kolei, w myśl przepisu art. 19a ust.1 ustawy, 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.

Ustawa określa zatem wprost w przepisach art. 11-13, art. 19a i art. 19b. tryby zlecenia realizacji zadań organizacjom *pozarządowym* lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 oraz określa warunki uprawniające do pominięcia obowiązującej procedury konkursu. Rada nie ma natomiast umocowania do regulowania tej materii w uchwale.

Podkreślenia wymaga, że orzecznictwo sądownoadministracyjne wielokrotnie wskazywało, iż powtórzenia i modyfikacje przepisów ustawowych, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., ONSA 1993/2/44; wyrok NSA z 14 października 1999 r., OSS 2000/1/17; wyrok NSA 6 czerwca 1996 r., sygn. SA/Wr 2761/95, nie opubl.). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w uchwale przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Stąd też, należy zakwestionować jako nieuprawnione postanowienia zawarte w pkt 3 ppkt 2 i 3, w Rozdziale V Programu.

W rozdziale XII Programu pn. „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” w pkt 3 zamieszczono postanowienie, w myśl którego: „Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.”

Przytoczony wyżej zapis 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 bowiem zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w tym także do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądownoadministracyjnym (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014r. sygn. akt: III SA/Wr 180/14, WSA w Łodzi z dnia 10 listopada 2020r. sygn. akt: III SA/Łd 360/20). Stąd też, należy zakwestionować pkt 3 w zakresie zapisu: „zamkniętych, bez udziału oferentów” w Rozdziale XII Programu.

W Rozdziale XIII Programu zatytułowanym „Postanowienia końcowe” zawarto w pkt 1 zapis, w myśl którego „Zmiana niniejszego Programu wymaga formy przyjętej dla jego uchwalenia.” Wskazania wymaga natomiast, że stosownie do zapisu w art. 5a ust.1 ustawy organ jednostki stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust.3 po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy. Oczywiście jest zatem, że wskazany przepis ustawy ma także zastosowanie w przypadku zmiany Programu uchwalonego wcześniej przez Radę Gminy.

Z kolei w pkt 2 zamieszczonym w Rozdziale XIII Programu postanowiono, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym Programie zastosowanie mają przepisy Ustawy oraz przepisy Kodeksu Cywilnego.

Należy podnieść, że organ stanowiący gminy wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest umocowany ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Powołany wyżej przepis nie upoważnia także do odsyłania w tej materii do przepisów innych aktów prawnych. Takie unormowanie wprowadza bowiem w błąd co do źródła, a tym samym rangi i charakteru danej normy prawnej. „Oczywistą regułą nawiązującą do elementarnych zasad techniki prawodawczej jest natomiast dyrektywa, że przepisy prawne niższego rzędu, w sprawach nieuregulowanych, nie mogą zawierać odesłań do przepisów hierarchicznie wyższych” (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2008 r., sygn. akt IV SA/Wr 176/07 oraz z dnia 30 stycznia 2013r., sygn. akt: IV SA/Wr 673/12).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swą kompetencję stanowiącą, rada jest obowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w przyznanym jej upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji.

Wobec powyższego należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dnia od daty jego otrzymania.

z up. WOJEWODY PODKARPACKIEGO

Renata Piśla
Zastępca Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru