



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 19 grudnia 2024 r.

Poz. 6704



Wojewoda Lubelski

ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.414.2024 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 18 grudnia 2024 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr VIII/41/24 Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Miasta Rejowiec Fabryczny z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 r, w części obejmującej rozdział 11 ust. 4-6 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/41/24 Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 25 listopada 2024 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Miasta Rejowiec Fabryczny z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 r, w części obejmującej rozdział 11 ust. 4-6 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr VIII/41/24 została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 grudnia 2024 r.

Rada Miasta Rejowiec Fabryczny, działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491), uchwaliła program współpracy Miasta Rejowiec Fabryczny z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok, w brzmieniu stanowiącym załącznik do w/w uchwały.

Zgodnie z tym przepisem 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 ustawy, 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.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ww. 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.

Uchwała określająca roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi jest aktem prawa miejscowego, zawiera bowiem normy o charakterze generalnym (czyli nie odnoszące się do indywidualnie oznaczonego podmiotu, lecz do pewnej kategorii potencjalnych adresatów) i abstrakcyjnym (czyli nie są konsumowane przez jednokrotne zastosowanie, lecz mogące być wykorzystane w nieograniczonej liczbie przypadków w przyszłości) - por. m. in. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 1824/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II SA/Ol 131/13.

Przytoczony przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odzwierciedla minimalną treść programu (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2013 r., sygn. III SA/Wr 143/13).

W rozdziale 11 Programu, przyjętego przedmiotową uchwałą, zatytułowanym „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych oraz opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” przyjęto, że:

„4. W pracach komisji nie mogą brać udziału reprezentanci podmiotów wnioskujących o dotacje lub pozostający z oferentami w takich relacjach, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

5. Każdy członek komisji przed rozpoczęciem jej działalności zobowiązany jest do złożenia pisemnego oświadczenia w sprawie, określonej w ust. 4.

6. Komisja konkursowa dokonuje oceny merytorycznej ofert w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy. ”,

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje wykraczają poza granice upoważnienia określonego w art. 5a ust. 1 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W myśl art. 15 ust. 2f ustawy, do członków komisji konkursowej 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.

Kwestia składu komisji konkursowej, a także wyłączenia w tym zakresie, zostały zatem określone przez ustawodawcę. Przywołane regulacje nie dają Radzie Miasta podstaw do wkraczania w ustawowo unormowaną sferę członkostwa w komisji konkursowej.

Powtarzanie regulacji ustawowych, a tym bardziej ich modyfikacja przez przepisy uchwały może doprowadzić 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 ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie wypowiedzany był pogląd, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (por. m. in. wyroki NSA z dnia

16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, ONSA 1993/2/44; z dnia 14 października 1999 r. sygn. akt IISA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; z dnia 6 czerwca 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95).

Odnosząc się do postanowień ust. 4 i 5 rozdziału 11 przedmiotowego Programu, dotyczących kwestii wyłączenia członków komisji konkursowej, należy podkreślić, że stosownie do treści art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zastosowanie będzie miał w tym zakresie art. 24 K.p.a., określający sytuacje, w których pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu. Ponadto Rada nakładając na członków komisji konkursowej obowiązek złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 5 przekroczyła zakres swoich kompetencji wynikających z ustawy. Nie mieści się to bowiem ani w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania.

Jak podkreśla Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 marca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 71/14: „*unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 k.p.a. mają charakter bezwzględnie obowiązujący i w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania jurora z oferentem, powinny obligować wójta, jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiego członka komisji konkursowej od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to samo przedsięwzięcie. Myślą leżącą u podstaw rozwiązań normatywnych przyjętych w art. 24 k.p.a. było niewątpliwie dążenie do zachowania bezstronności i obiektywizmu osób uczestniczących w całym postępowaniu, we wszystkich jego fazach, a nie jedynie w niektórych fragmentach, zwłaszcza gdy w takim postępowaniu występuje wielość podmiotów konkurujących ze sobą w ubieganiu się o stosowną koncesję, czy też zezwolenie, jak i o przyjęcie oferty. Nieprzypadkowo zatem w art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odesłano do przepisów k.p.a. dotyczących wyłączenia pracownika*”.

Poza granice upoważnienia udzielonego Radzie Miasta wykracza także regulacja zawarta w ust. 6 rozdziału 11 Programu, zgodnie z którą komisja konkursowa dokonuje oceny merytorycznej ofert w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3;
- 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania;
- 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne;
- 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego;
- 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;
- 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zleczone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. „,

W myśl art. 15 ust. 1 ustawy oferty rozpatruje zatem organ administracji publicznej przy uwzględnieniu określonych w tym przepisie kryteriów. Stosownie zaś do art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

Zgodnie zaś z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy, ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m. in. informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert.

W konsekwencji należy stwierdzić, iż o tym, jakie kryteria zostaną zastosowane przy wyborze ofert decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert. Jak już wspomniano, ustawowe kryteria, jakie winien uwzględnić organ przy rozpatrywaniu ofert określa art. 15 ust. 1 ustawy. Zatem Rada nie może w uchwale

zawierać regulacji dotyczących kryteriów, jakie mają być brane pod uwagę przy opiniowaniu czy ocenianiu ofert.

W tym miejscu należy wskazać, iż uchwała podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ma charakter aktu prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Przesądza to o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawężyć i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Pobocznie należy zauważyć, że powyższe stanowisko było przedstawione w piśmie organu nadzoru z dnia 1 marca 2024 r. znak: PN-II.4102.33.2024 dotyczącym uchwały Nr LXV/317/23 Rady Miasta Rejowiec Fabryczny z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Miasta Rejowiec Fabryczny z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VIII/41/24 we wskazanym zakresie, jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Krzysztof Komorski

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Miasta Rejowiec Fabryczny
- 2) Burmistrz Miasta Rejowiec Fabryczny