



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 9 stycznia 2023 r.

Poz. 194

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.13.2023 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 4 stycznia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn.zm.), stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr LIV/275/2022 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego Programu Współpracy Gminy Kętrzyn z Organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2023”, w części obejmującej :

- § 7 ust. 2 załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania : „m.in.”,
- § 10 ust. 1 pkt 2) załącznika do uchwały,
- § 14 ust. 1 zdanie pierwsze, ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały,
- § 15 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 9 grudnia 2022 r., Rada Gminy Kętrzyn, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15) ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 z późn.zm), uchwaliła, w formie załącznika do uchwały, roczny Program Współpracy, szczegółowo określony w tytule uchwały.

Zakwestionowane na wstępie przepisy, uchwalone przez Radę Gminy, w ocenie organu nadzoru w sposób istotny naruszają prawo, gdyż Rada podjęła je bez umocowania ustawowego lub nienależycie wypełniła delegację ustawową.

Materialną podstawę do podjęcia badanej uchwały, stanowi przepis art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którymi, 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, przy czym - program taki, 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.

W treści przepisu § 7 ust. 2 uchwalonego Programu, określając formy współpracy pozafinansowej i wyszczególniając je w pkt 1) - 10) tego ustępu, Rada posłużyła się sformułowaniem „m.in.”, co oznacza, że zawarty w uchwale katalog form współpracy ma charakter otwarty.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, rada gminy, została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy konkretnych form współpracy. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog form współpracy, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy. Zagadnienia te powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), a także organ administracji publicznej, nie miały wątpliwości, jakie formy współpracy gmina przewidziała w zakresie jego realizacji. Zatem konieczne jest, aby kwestie te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu przewidziane były w programie w formie katalogu zamkniętego.

Ponadto, określając podmioty uczestniczące w realizacji współpracy, w § 10 ust. 1 pkt 2) wskazano, że podmiotem takim będzie upoważniona przez Wójta osoba do spraw współpracy z organizacjami i określono zakres kompetencji i zadań tej osoby.

W ocenie organu nadzoru, organy stanowiące gminy, nie są upoważnione do określania obowiązków i zadań podmiotów podległych organom wykonawczym, w tym zwłaszcza pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach i jednostkach organizacyjnych gminy. Kompetencje w tym zakresie, przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady jego funkcjonowania, pełniąc również funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent) sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy, o czym wyraźnie stanowi art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r., poz. 530).

Z tego też względu, to nie rada gminy, a organ wykonawczy ma wyłączne prawo zarówno decydowania o utworzeniu stanowiska pełnomocnika do spraw współpracy, jak również do nałożenia na taki podmiot, uprawnień i obowiązków związanych z realizacją programu współpracy.

Określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, w postanowieniach § 14 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 Programu, Rada, niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa określiła zadania komisji konkursowej, ustanawiając w tym zakresie regulacje, z których wynika, iż :

- komisja powołana zostanie do oceny ofert złożonych przez organizacje pozarządowe,
- komisja (w formie zdalnej lub stacjonarnej) dokonywała będzie oceny ofert,
- na podstawie kryteriów zawartych w warunkach konkursowych, dokonywana będzie ocena projektów.

Zdaniem organu nadzoru, zakwestionowane przepisy, w zakresie w jakim przyznają lub przewidują uprawnienia komisji inne, aniżeli opiniodawcze, w sposób istotny naruszają prawo.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert, rozpatruje i dokonuje wyboru oferty, a komisję konkursową, powołuje jedynie w celu opiniowania złożonych ofert.

Jak wskazał WSA w Olsztynie, w wyroku z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn: II SA/Ol 191/17, oczywistym pozostaje, że nie można nadać innego uprawnienia komisji konkursowej, w sytuacji, gdy podmiotem ogłaszającym konkurs nie jest organ administracji publicznej lecz jednostka samorządu terytorialnego. Analogicznie ocenić należy kompetencje organu. Sąd ten wskazał ponadto, że z treści powołanej normy

prawnej, wynika jednoznacznie, że uprawnienie komisji konkursowej dotyczy tylko i wyłącznie opiniowania złożonych ofert i żadne inne uprawnienie nie może zostać nadane takiej komisji konkursowej.

Organ nadzoru podnosi, że rola komisji konkursowej, obejmuje wyłącznie opiniowanie, a termin ten nie jest tożsamy ze zwrotem „ocenianie”.

Przepisy uchwalonego programu, nie mogą wprowadzać regulacji, na mocy których komisja konkursowa zyskałaby uprawnienia o charakterze innym, aniżeli opiniodawczym.

Ostatecznie też, w treści postanowień końcowych § 15 ust. 1 - ust. 4 przyjętego Programu, Rada ustanawiając postanowienia końcowe, wskazała, iż :

- tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonania zleconego zadania określi zarządzenie Wójta Gminy Kętrzyn (§ 15 ust. 1)
- do rozstrzygnięć podejmowanych w trybie postępowania konkursowego nie stosuje się przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego (§ 15 ust. 2)
- organizacje pozarządowe realizując zlecone przez Gminę Kętrzyn zadania publiczne zobowiązane są do informowania o fakcie finansowania lub współfinansowania zadania z budżetu Gminy Kętrzyn w publikacjach, materiałach informacyjnych, w mediach, jak również zamieszczania informacji w miejscu realizacji zadania w sposób widoczny, a szczegółowe zasady określa umowa o realizację zadania publicznego (§ 15 ust. 3)
- sposób postępowania w sprawie zwrotu wypłaconych środków finansowych przekazanych w formie dotacji określa art. 250-253 ustawy o finansach publicznych (§ 15 ust. 4)

Zdaniem organu nadzoru, regulacje § 15 ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały, są wadliwe i zbędne. Z przyjętych zasad systemu prawa wynika, iż w sprawach nieuregulowanych w akcie prawnym niższego rzędu stosuje się przepisy powszechnie obowiązujących ustaw. Wskazywanie konkretnych aktów normatywnych, mających zastosowanie lub niestosowanych w sprawach nieuregulowanych uchwałą rady gminy, nie mieści się w kompetencjach uchwałodawczych organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego.

Postanowienie § 15 ust. 1 załącznika do uchwały, podjęte zostało bez podstawy prawnej. Regulacje dotyczące trybu postępowania o udzielenie dotacji, sposobu jej rozliczania oraz sposobu kontroli wykonania zleconego zadania, stanowią materię ustawową.

Uregulowanie § 15 ust. 3 Programu, wykracza poza delegację ustawową. Przedmiotowy przepis, nie stanowi norm dotyczących warunków ubiegania się o realizację zadania publicznego, lecz dotyczy sposobu postępowania organizacji po zawarciu umowy, a także - ustalają prawa i obowiązki stron zawartej umowy. Kwestie te podlegają regulacjom art. 16 i art. 18 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przedmiotowe przepisy stanowią m.in., że organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. Materia uregulowana przez Radę Gminy, stanowi w materię umowną.

Mając na uwadze powyższe, rozstrzygnięto jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Wojewoda Warmińsko-Mazurski
Artur Chojeki