



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 grudnia 2023 r.

Poz. 10866

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-III.4131.1.584.2023.7

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 28 listopada 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność ust. 1 załącznika nr 7 do „Programu współpracy Gminy Oborniki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2024” stanowiącego załącznik do uchwały nr LXXII/866/23 Rady Miejskiej w Obornikach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Oborniki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok” w zakresie zwrotu: „w składzie: 1) przewodniczący - osoba reprezentująca Burmistrza Obornik, 2) członkowie: a) przedstawiciel/e Urzędu Miejskiego w Obornikach reprezentujący właściwą ze względu na zadania konkursowe komórkę organizacyjną, b) przedstawiciel/e organizacji pozarządowych wybrany/i z listy przedstawicieli środowiska organizacji pozarządowych, c) z głosem doradczym może zostać zaproszony przez przewodniczącego specjalista w danej dziedzinie,” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 25 października 2023 r. Rada Miejska w Obornikach podjęła uchwałę nr LXXII/866/23 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Oborniki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok”, zwaną dalej „uchwałą”. Przedmiotowy program stanowi załącznik do uchwały i dalej będzie powoływany jako „Program”.

Uchwałę podjęto na podstawie „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688), art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), po przeprowadzeniu obowiązujących konsultacji”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 30 października 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571), 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. Zgodnie z 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”.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, realizując ustawowy obowiązek opracowania programu współpracy tej jednostki z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, jest zobowiązany uwzględnić wszystkie wskazane w ustawie elementy kształtujące treść programu. Jednocześnie rozwiązania przyjęte przez organ stanowiący w przedmiotowym programie muszą mieścić się w granicach upoważnienia, ustalanych nie tylko samym przepisem upoważniającym, ale także przez pryzmat konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego oraz działania organów władzy publicznej w granicach i na podstawie prawa (art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W ust. 1 załącznika nr 7 do Programu, rada postanowiła: „Do przeprowadzenia wyboru ofert Burmistrz Obornik powołuje komisję konkursową w składzie: 1) przewodniczący – osoba reprezentująca Burmistrza Obornik, 2) członkowie: a) przedstawiciel/e Urzędu Miejskiego w Obornikach reprezentujący właściwą ze względu na zadania konkursowe komórkę organizacyjną, b) przedstawiciel/e organizacji pozarządowych wybrany/i z listy przedstawicieli środowiska organizacji pozarządowych, (...)”.

W ocenie organu nadzoru, cytowana regulacja załącznika nr 7 do Programu, w zakresie, w jakim określa osoby wchodzące w skład komisji konkursowej została wydana z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2b i 2d ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Przywołane przepisy art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 ustawy przyznają radzie gminy upoważnienie do określenia w przedmiotowym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Natomiast skład takich komisji został unormowany przez samego ustawodawcę w art. 15 ust. 2b-2e ustawy. Rada gminy nie została upoważniona do wkraczania w tę materię, w szczególności nie może dokonywać jej modyfikacji. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z 11 czerwca 2013 r. (III SA/Wr 124/13; CBOSA) wskazał, że: „Norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia «trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert» nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym”. W podobnym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 10 listopada 2020 r. (III SA/Łd 360/20; CBOSA): „Kwestia składu komisji konkursowej do opiniowania złożonych ofert w otwartych konkursach została już uregulowana w art. 15 ust. 2b-2e ustawy i istotnym naruszeniem prawa jest modyfikacja i powtórzenie tych przepisów w uchwale gminy”.

W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma przepis art. 15 ust. 2b ustawy, w myśl którego: „W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki”, a także art. 15 ust. 2d ustawy stanowiący: „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”. Rada nie została upoważniona do powtarzania, ani do modyfikacji ww. przepisów ustawy i przyjmowania odmiennych rozwiązań w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Uchwalając przedmiotowy Program, w tym realizując upoważnienie ustawowe z art. 5a ust. 4 pkt 11, organ stanowiący zobligowany jest respektować bezwzględnie obowiązujące przepisy ustawy, w tym art. 15 ust. 2b i 2d ustawy.

Zastrzeżenia organu nadzoru budzi także ust. 1 pkt 2c załącznika nr 7 do Programu „Do przeprowadzenia wyboru ofert Burmistrz Obornik powołuje komisję konkursową w składzie: (...) z głosem doradczym może zostać zaproszony przez przewodniczącego specjalista w danej dziedzinie”.

W ocenie organu nadzoru, cytowana regulacja Programu została wydana z przekroczeniem granic upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 1 w związku z ust. 4 pkt 11 ustawy, co stanowi istotne naruszenie prawa. Przywołane przepisy ustawy przyznają radzie upoważnienie do określenia w przedmiotowym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, nie zaś uprawnienie do ustalania składu komisji konkursowej lub modyfikowania form działalności osób biorących w niej udział. Kwestia formy działania osób biorących udział w pracach komisji została bowiem uregulowana przez samego ustawodawcę w art. 15 ust. 2e ustawy. Zgodnie z ww. normą, komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Ustawowo określone uprawnienia tych osób nie są ograniczone – wbrew kwestionowanej regulacji Programu - jedynie do uczestniczenia w pracach takiej komisji z głosem doradczym. Jak bowiem stanowi art. 15 ust. 2ea ustawy: „Osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności: 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym; 2) wydawać opinie”.

W konsekwencji, skoro forma działania osób biorących udział w komisji została uregulowana w ustawie, to tym samym niedopuszczalne było regulowanie tej kwestii, i to w sposób odmienny, w uchwale organu jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Łodzi z 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20; CBOSA).

W tym stanie rzeczy organ nadzoru uznał, że przepisy ust. 1 załącznika nr 7 do Programu w zakresie zwrotu: „w składzie: 1) przewodniczący - osoba reprezentująca Burmistrza Obornik, 2) członkowie: a) przedstawiciel/e Urzędu Miejskiego w Obornikach reprezentujący właściwą ze względu na zadania konkursowe komórkę organizacyjną, b) przedstawiciel/e organizacji pozarządowych wybrany/i z listy przedstawicieli środowiska organizacji pozarządowych, c) z głosem doradczym może zostać zaproszony przez przewodniczącego specjalista w danej dziedzinie,” zostały wydane z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w związku z art. 15 ust. 2b, 2d, 2e, 2ea ustawy, co skutkuje koniecznością stwierdzenia ich nieważności.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
/dokument podpisany elektronicznie/

Otrzymują:

Rada Miejska w Obornikach

Burmistrz Obornik