



WOJEWODA WIELKOPOLSKI

Poznań, 23 grudnia 2019 r.

KN - I.4131.1.522.2019.10

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

orzekam

nieważność uchwały nr XIV/115/19 Rady Miejskiej w Dobrej z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Dobra z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2020” - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 listopada 2019 r. Rada Miejska w Dobrej podjęła uchwałę nr XIV/115/19 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Gminy Dobra z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2020”. Wskazany Program stanowi załącznik do uchwały z dnia 14 listopada 2019 r. nr XIV/115/19.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 7 ust. 1 pkt 19 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 5 ust. 1 i art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688 z późn. zm.).

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 22 listopada 2019 r.

Dokonując oceny legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688 z późn. zm.), zwanej dalej „PożPubWolontU”, „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”. Z kolei jak stanowi art. 5a ust. 4 PożPubWolontU, „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”.

Uregulowanie powyższych kwestii wyznacza minimalny, niezbędny zakres przedmiotowy uchwały. Brak któregośkolwiek ze wskazanych elementów oznacza niewypełnienie przez prawodawcę miejscowego zakresu regulacji określonej w upoważnieniu ustawowym, co skutkuje istotnym naruszeniem prawa.

Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w zw. z art. 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Organ stanowiący jest zobowiązany zarówno do pełnej realizacji zawartego w delegacji ustawowej upoważnienia, jak i do ścisłego przestrzegania zakresu delegacji ustawowej. Zarówno brak pełnej realizacji delegacji ustawowej, jak i jej przekroczenie w uchwale podjętej przez radę gminy stanowi istotne naruszenie prawa.

Odnosząc powyższe do badanego załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Dobrej nr XIV/115/19, zwanego dalej: „Program”, stwierdzić należy, że nie zawiera on wszystkich wymaganych przez ustawodawcę elementów. Przyjęty przez lokalnego prawodawcę Program nie normuje bowiem zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Rada Miejska w Dobrej w tym zakresie postanowiła w § 12 ust. 1 Programu, że „Do opiniowania ofert na realizację zadań publicznych złożonych przez organizacje pozarządowe w ramach otwartych konkursów ofert, Burmistrz Dobrej w trybie Zarządzenia powołuje Komisję Konkursową, zwaną dalej Komisją. Imienny skład Komisji oraz jej regulamin Burmistrz Dobrej określa w zarządzeniu”. Zdaniem organu nadzoru zasady działania komisji konkursowej powinny stanowić obligatoryjny element uchwały w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, a ich nieunormowanie przez Radę Miejską w Dobrej skutkuje brakiem pełnej realizacji dyspozycji upoważnienia ustawowego wynikającego z przywołanego art. 5a ust. 4 pkt 1-11 PożPubWolontU. Należy wskazać, że brak jest podstaw do przenoszenia tej delegacji ustawowej na Burmistrza Dobrej i wydawania przez Burmistrza Dobrej regulaminu pracy komisji konkursowej określającego zasady pracy wskazanej komisji w odrębnym od Programu akcie prawnym. Organ nadzoru stwierdza, że zasady działania komisji konkursowej powinny jednoznacznie wynikać z analizowanego Programu.

Organ nadzoru stwierdza także, że Rada Miejska w Dobrej w § 12 ust. 2 określiła, iż: „W skład komisji konkursowej wchodzi: 1) przedstawiciele Burmistrza Dobrej, 2) osoby reprezentujące organizacje pozarządowe z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe biorące udział w konkursie, 3) w pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy”. Organ

nadzoru stwierdza, że powtarzanie przepisów ustawowych odnoszących się do składu komisji konkursowej w Programie jest nie tylko nieprawidłowe, lecz powoływanie tych przepisów, w zmodyfikowanej postaci, co ma miejsce w badanym Programie, jest niedopuszczalne. Takiego rodzaju regulacja stanowi niedopuszczalną modyfikację art. 15 ust. 2d PożPubWolontU zgodnie z którym: „W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie”. Jak podkreślił WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13, „Norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, 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”. Takiego rodzaju stanowisko potwierdził także WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. III SA/ Wr 162/14.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru § 12 ust. 2 pkt 3 cytowanego Programu stanowi również niedopuszczalną modyfikację art. 15 ust. 2ea PożPubWolontU, albowiem osoby, o których mowa w § 12 ust. 2 pkt 3 Programu mogą nie tylko uczestniczyć z głosem doradczym w pracach komisji, ale również mogą wydawać opinie.

W związku z tym, iż Rada Miejska w Dobrej w załączniku do uchwały nr XIV/115/19 z dnia 14 listopada 2019 r. nie wyczerpała wszystkich wymaganych elementów, określonych w art. 5a ust. 4 PożPubWolontU oraz dokonała modyfikacji cytowanych zapisów ustawowych należy uznać, że doszło do istotnego naruszenia prawa, stanowiącego podstawę do stwierdzenia nieważności wskazanej uchwały w całości.

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
(-) Łukasz Mikołajczyk
(dokument podpisany elektronicznie)