

055. 525. 3. 2022

WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI

Olsztyn, dnia 7 stycznia 2022 r.

Urzędu Miejskiego w Ostródzie

w dniu 2022 -01- 12

L.Dz. 5841/2022

Podpis: [podpis]

PN.4131.25.2022

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r., poz. 1372 z późn.zm.), stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Ostródzie Nr XLIX/269/2021 z dnia 29 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy na 2022 rok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi uprawnionymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w części obejmującej :

- CZĘŚĆ V. (FORMY WSPÓŁPRACY) Załącznika do uchwały, w zakresie dotyczącym sformułowania: „w szczególności”
- CZĘŚĆ VI. (PRIORYTETOWE ZADANIA PUBLICZNE) zdanie ostatnie Załącznika do uchwały, tj. - w zakresie dotyczącym sformułowania: „Ustala się do realizacji również inne zadania priorytetowe, o ile Burmistrz wyznaczy takie do realizacji, przy akceptacji Rady”
- CZĘŚĆ VIII. (SPOSÓB REALIZACJI PROGRAMU) ust. 4 i ust. 5 Załącznika do uchwały
- CZĘŚĆ IX. (WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW PLANOWANYCH NA REALIZACJĘ ZADANIA FORMY WSPÓŁPRACY) ust. 4 Załącznika do uchwały
- CZĘŚĆ XII (TRYB POWOŁYWANIA I ZASADY DZIAŁANIA KOMISJI KONKURSOWYCH DO OPINIOWANIA OFERT ZŁOŻONYCH W OTWARTYCH KONKURSACH OFERT) ust. 2 – ust.4 Załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwałą, o której mowa we wstępie, która wpłynęła do tutejszego organu w dniu 7 grudnia 2021 r., Rada Miejska w Ostródzie, powołując jako podstawę art. 18 ust. 2 pkt 15) i art. 7 ust. 1 pkt 19) ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2020 r., poz. 1057 z późn.zm.), uchwaliła, w formie załącznika do uchwały Program współpracy na rok 2022.

W ocenie organu nadzoru, zakwestionowane postanowienia, w sposób istotny naruszają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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.

Uchwalając przedmiotowy Program, określając formy współpracy z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, w treści CZĘŚCI V. Załącznika do uchwały, Rada zastosowała otwarty katalog form współpracy, posługując się w tym zakresie sformułowaniem „w szczególności”.

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.

Analogiczne uwagi (mając na uwadze treść art. 5a ust. 4 pkt 5) ustawy), odnieść należy do CZĘŚCI VI. Programu, w którym ustalając priorytetowe zadania publiczne, Rada wskazała dodatkowo (ostatnie zdanie tej CZĘŚCI), że do realizacji, ustala się również inne zadania priorytetowe, o ile Burmistrz wyznaczy takie do realizacji, przy akceptacji Rady. Zdaniem organu nadzoru, takie postanowienie jest niedopuszczalne. Wyczerpujący katalog zadań priorytetowych ustala rada gminy w treści programu, a zmiana tego katalogu – w tym jego rozszerzenie, może nastąpić wyłącznie w trybie właściwym dla jego uchwalenia. Konsekwencją wyeliminowania ww. postanowienia, jest stwierdzenie nieważności także przepisu ust. 4 CZĘŚCI IX załącznika do uchwały.

Ponad powyższe, w treści ust. 4 CZĘŚCI VIII. Programu, Rada postanowiła, że nad prawidłowością realizacji zadania, efektywnością, rzetelnością, jakością wykonywania zadania oraz zgodnym z umową wykorzystaniem środków przekazanych organizacjom, czuwa pracownik odpowiedzialny za współpracę z organizacjami.

Zdaniem organu nadzoru, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie posiada kompetencji do regulowania jakichkolwiek kwestii, dotyczących ewentualnego funkcjonowania, 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 2019 r., poz. 1282 z późn.zm.).

Poza delegacją ustawową, pozostaje także przepis ust. 5 CZĘŚCI VIII. Programu,

stanowiący, iż stwierdzenie odstąpienia od zawarcia umowy lub niezgodnego z umową wykorzystania przez organizację środków publicznych, może stanowić podstawę do wykluczenia jej z kolejnych postępowań konkursowych.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, 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, a 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. Ponad powyższe, organ uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków oraz 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 zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Powołany przepis, ma zastosowanie także, gdy w wyniku ogłoszenia otwartego konkursu ofert została zgłoszona jedna oferta.

Mając na uwadze powyższe, zdaniem organu nadzoru, wcześniejsze nieprawidłowości w działalności podmiotu składającego ofertę, winny być weryfikowane w trakcie rozpatrywania ofert i mogą mieć wpływ na ostateczny wybór lub odrzucenie oferty, jednakże nie powinny stanowić podstawy do całkowitego i ostatecznego wykluczenia z udziału w postępowaniu.

W treści ust. 2 i ust. 3 CZĘŚCI XII. Załącznika do uchwały, zawarte zostały postanowienia, przewidujące, że w pracach komisji konkursowej mogą brać udział, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań, na które został ogłoszony konkurs (ust. 2) oraz, że praca członków komisji i ekspertów jest bezpłatna (ust. 3).

Należy stwierdzić, iż ww. postanowienie ust. 2 CZĘŚCI XII Programu, dotyczy zagadnienia, uregulowanego w art. 15 ust. 2e i ust. 2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Umieszczenie takiego postanowienia w przedmiotowej uchwale jest niedopuszczalne. Zgodnie z § 134 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908), podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego organu. W świetle zaś brzmienia § 135 ww. rozporządzenia, w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, a także - sprawy należące do zadań lub kompetencji organu, o których mowa w § 134 pkt 2.

Powtórzenie natomiast regulacji ustawowej bądź jej modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (vide wyrok NSA z 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95).

W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, że: "Wprowadzenie powtórzeń regulacji ustawowej w aktach normatywnych o charakterze wewnętrznym może się stać przyczyną niejasności interpretacyjnych. Podmiot interpretujący przepis prawa wewnętrznego,

zawierającego powtórzenie postanowień ustawy, kierując się zasadą racjonalnego prawodawcy, będzie doszukiwał się nieistniejącego merytorycznego uzasadnienia dla takiego "zabiegu redakcyjnego" (Bąkowski Tomasz, Bielski Piotr, Kazubowski Krzysztof, Kokoszczyński Marcin, Stelina Jakub, Warylewski Jarosław, Wierczyński Grzegorz, Komentarz, ABC 2003). Naruszenie tej zasady stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście prawodawcy miejscowego w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transponowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy (wyrok z dnia 20 maja 2008 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu III SA/Wr 204/08, LEX nr 507817). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 października 1999 r. (sygn. akt II SA/Wr 11179/90, publ. OSS 2000/1/17), rozważając kwestię powodów niezgodności z prawem takiego powielania ustawowych przepisów wyjaśnił, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Odnosnie postanowień ust. 3 CZEŚCI XII Programu, należy wskazać, iż wykraczają one poza kompetencję wynikającą z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, bowiem nie upoważniają one organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do wprowadzania w programie regulacji określających zasady na jakich poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach. Tak natomiast należy interpretować przepis decydujący o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach

Ostatecznie też, w treści ust. 4 CZEŚCI XII. Załącznika do uchwały, wskazano, że dodatkowe kryteria oceny do poszczególnych zadań mogą zostać ustalone na podstawie ogłoszenia o konkursie. Takie sformułowania wskazują, że komisja konkursowa może być wyposażona w kompetencje inne niż tylko wynikające z woli ustawodawcy zadania opiniodawcze.

Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Mając na uwadze treść tego przepisu, konieczne jest wyeliminowanie z treści Programu, wszelkich postanowień, mogących wskazywać na inną, aniżeli opiniodawczą, rolę komisji konkursowej.

Mając na uwadze powyższe rozstrzygnięto, jak na wstępie.

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 Chojęcki

Otrzymują :

- Przewodniczący Rady Miejskiej w Ostródzie
- Burmistrz Miasta Ostróda

