



Poznań, 20 grudnia 2019 r.

WOJEWODA WIELKOPOLSKI

KN-I.4131.1.514.2019.22

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

orzekam

nieważność § 10 ust. 6, § 14 ust. 3 oraz § 14 ust. 10 lit. c w zakresie wyrazu: „Gaworzyce” załącznika do uchwały nr XVII/116/2019 Rady Gminy Gniezno z dnia 14 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Gniezno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 listopada 2019 r. Rada Gminy Gniezno podjęła uchwałę nr XVII/116/2019 w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Gniezno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok, zwaną dalej „uchwałą”.

Jako podstawę prawną uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) w związku z 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).

Uchwałę doręczono Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 20 listopada 2019 r.

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

Rada Gminy Gniezno uchwałą nr XVII/116/2019 z dnia 14 listopada 2019 r. uchwaliła program współpracy Gminy Gniezno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok, w brzmieniu stanowiącym załącznik do uchwały, zwany dalej „Programem”.

W § 10 Programu rada uregulowała kwestie dotyczące sposobu i oceny jego realizacji. W ust. 6 powołanego przepisu rada postanowiła, że „na podstawie oferty realizacji zadania publicznego złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki: a) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 5.000,00 złotych, b) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 120 dni, c) łączna kwota środków finansowych przekazana w ten sposób

tej samej organizacji lub temu samemu podmiotowi w danym roku kalendarzowym, nie może przekroczyć kwoty 10.000,00 złotych, d) łączna kwota przekazana w tym trybie nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje lub inne podmioty, e) w terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych od dnia wpłynięcia oferty, organ wykonawczy zamieszcza ofertę na okres 7 dni w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicach ogłoszeń Urzędu. f) każdy w terminie 7 dni od dnia zamieszczenia oferty, może zgłosić na piśmie uwagi dotyczące do oferty, g) po upływie 7 dni i rozpatrzeniu ewentualnych uwag Wójt niezwłocznie zawiera umowę o realizację zadania publicznego”.

W ocenie organu nadzoru powyższe regulacje zostały przyjęte z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 1 i 4 w związku z art. 19a ust. 1, 4, 5, 6 i 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688 ze zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy 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. Stosownie do zapisów 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.

Analiza treści przytoczonych wyżej przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że zawierają one szczegółowe upoważnienie ustawowe, określające materię, jaką pozostawiono uregulowaniu w drodze omawianego programu. Posłużenie się przez ustawodawcę w art. 5a ust. 4 ustawy zwrotem „w szczególności” wskazuje, że omawiana delegacja ustawowa ma charakter otwarty, przez co należy rozumieć, iż katalog spraw przekazanych do unormowania w rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, jest jedynie przykładowy. Otwarty charakter delegacji ustawowej nie oznacza jednak, że rada gminy może ją realizować w sposób dowolny. Jako organ władzy publicznej rada gminy zobligowana jest działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Realizując normę kompetencyjną rada winna respektować przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym ustaw.

Rada w cytowanym wyżej przepisie § 10 ust. 6 Programu uregulowała kwestie dotyczące zlecenia organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy realizacji zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert. Tymczasem materię tę unormował sam ustawodawca, co w ocenie organu nadzoru wyklucza kompetencję uchwałodawczą rady gminy.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy organy administracji publicznej: 1) wspierają w sferze, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie; 2) powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie. W myśl art. 11 ust. 2 ustawy,

wspieranie oraz powierzanie, o których mowa w ust. 1, odbywają się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a-11c lub art. 19a.

Kwestionowany przepis § 10 ust. 6 Programu nawiązuje do postanowień zawartych w art. 19a ustawy, a odnoszących się do tzw. małych zleceń dokonywanych z pominięciem procedury konkursowej. W ust. 1 art. 19a ustawy określone zostały warunki, których łączne spełnienie umożliwia zlecenie zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym w trybie pozakonkursowym. Zgodnie z tym przepisem na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki: 1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10 000 zł; 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni. W dalszych postanowieniach art. 19a ustawy unormowane zostały zasady oraz tryb postępowania związane ze zlecaniem omawianych zadań publicznych, począwszy od obowiązku zamieszczenia oferty na okres 7 dni w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu jednostki samorządu terytorialnego w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na stronie internetowej organu jednostki samorządu terytorialnego (ust. 3). Każdy, w terminie 7 dni od dnia zamieszczenia oferty w sposób, o którym mowa w ust. 3, może zgłosić uwagi dotyczące oferty (ust. 4). Po upływie terminu, o którym mowa w ust. 4, oraz po rozpatrzeniu uwag, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego niezwłocznie zawiera umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego. Oferta, o której mowa w ust. 2, stanowi załącznik do umowy (ust. 5). Łączna kwota środków finansowych przekazanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego tej samej organizacji pozarządowej lub temu samemu podmiotowi wymienionemu w art. 3 ust. 3, w trybie określonym w ust. 1, w danym roku kalendarzowym, nie może przekroczyć kwoty 20 000 zł (ust. 6). Wysokość środków finansowych przyznanych przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w trybie, o którym mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 20% dotacji planowanych w roku budżetowym na realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 (ust. 7).

Uregulowanie powyższej materii przez ustawodawcę wyklucza, w ocenie organu nadzoru, kompetencję uchwałodawczą rady gminy. Zauważyć należy, że żaden z przepisów ustawy, w tym w szczególności jej art. 5a ust. 1 i 4, nie upoważnia wprost organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego do wprowadzania w przedmiotowym programie zasad i warunków związanych z realizacją zadań publicznych przez organizacje pozarządowe lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy, z pominięciem otwartego konkursu ofert. Upoważnienia do zmiany omawianych zasad, warunków i trybu postępowania nie zawiera także regulujący te kwestie art. 19a ustawy.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Rada Gminy Gniezno, uchwalając przepis § 10 ust. 6 Programu, nie tylko przekroczyła zakres upoważnienia wynikającego z art. 5a ust. 1 i 4 ustawy, ale dokonała również modyfikacji regulacji ustawowych zawartych w art. 19a ust. 1, 4, 5, 6 i 7 ustawy, co przy braku stosownego, wyrażonego wprost, upoważnienia ustawodawcy należy zakwalifikować jako naruszenie prawa o charakterze istotnym.

Powyższe uwagi dotyczą również regulacji § 14 ust. 3 Programu („Komisja konkursowa składa się z przedstawicieli Gminy oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych”), która stanowi bezprawną modyfikację przepisu art. 15 ust. 2b („W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu

wykonawczego tej jednostki”) oraz ust. 2d ustawy („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”).

W § 14 ust. 10 lit. c Programu rada postanowiła, że „do zadań Komisji Konkursowej należy (...) przedłożenie wyników konkursu do zatwierdzenia Wójtowi Gminy Gaworzyce”. W ocenie organu nadzoru przepis ten wskazujący Wójta Gminy Gaworzyce jako organ zatwierdzający wyniki otwartego konkursu ofert ogłoszonego przez Wójta Gminy Gniezno stanowi istotne naruszenie prawa w zakresie przepisów ustrojowych, w tym wyznaczających właściwość organów gminy (gminy rozumianej przecież jako wspólnota samorządowa oraz odpowiednie terytorium, do której zadań własnych należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb tejże wspólnoty), w szczególności art. 1, art. 2 i art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Niewątpliwie Program uchwalony przez Radę Gminy Gniezno obowiązuje na terenie Gminy Gniezno i wszelkie przewidziane w nim kompetencje organu wykonawczego może wykonywać jedynie wójt tejże właśnie gminy.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

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

Otrzymują:
Rada Gminy Gniezno
Wójt Gminy Gniezno