

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3

NK-II.4131.175.2016.ACh

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

części Programu współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2017 stanowiącego Załącznik do uchwały NR XXVI/413/16 Rady Miasta Białystok z dnia 24 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2017 r. w zakresie:

1/ § 38 ust. 2 zdanie 2: "Komisje stałe Rady Miasta wybierają kandydatów z kręgu osób zgłoszonych przez organizacje pozarządowe na czas realizacji Programu.",

2/ § 38 ust. 3, § 38 ust. 4, § 39 i § 40 ust. 3 .

UZASADNIENIE

W dniu 24 października 2016 r. Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę NR XXVI/413/16 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2017.

Powyższa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 28 października 2016 r. Analiza jej uregulowań wykazała, iż część jej zapisów podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, w związku z czym w dniu 18 listopada 2016 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia ich nieważności.

Rada Miasta Białystok działając na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.) przyjęła Program współpracy Miasta Białystok z organizacjami pozarządowymi oraz

innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2017, stanowiący Załącznik do przedmiotowej uchwały.

Zgodnie bowiem z postanowieniami art. 5a ust. 1 ww. 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 ustawy program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Ustęp 4 ww. artykułu 5a wskazuje natomiast, co roczny program współpracy powinien w szczególności zawierać:

- 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.

Jak wynika z powyższego, jednym z obligatoryjnych elementów Programu przyjmowanego przez radę jest tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Rada Miasta Białystok wypełniając upoważnienie ustawowe w powyższym zakresie wprowadziła w Rozdziale 9 Programu – Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert – m. in. następujące postanowienia:

- Komisje stałe Rady Miasta wybierają kandydatów z kręgu osób zgłoszonych przez organizacje pozarządowe na czas realizacji Programu - § 38 ust. zdanie 2 Programu,
- Kandydatem na członka komisji konkursowej może zostać każdy przedstawiciel organizacji pozarządowej mającej siedzibę na terenie Miasta lub działającej na rzecz jego mieszkańców pod warunkiem, że organizacja, którą reprezentuje, nie będzie brała udziału w konkursie - § 38 ust. 3 Programu,

- Komunikat zapraszający organizacje pozarządowe do zgłaszania kandydatur na członka komisji konkursowej na czas realizacji Programu ogłasza Prezydent - § 39 ust. 1 Programu,
- Komunikat zamieszczany jest na portalu miejskim na okres nie krótszy niż 7 dni - § 39 ust. 2 Programu.

Cytowany art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, upoważnia organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego do określenia jedynie trybu powołania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Pod pojęciem tym nie mieści się natomiast określenie trybu wyboru kandydatów na członków komisji konkursowej, a takie zapisy zostały zawarte ww. kwestionowanych paragrafach Programu stanowiącego Załącznik do przedmiotowej uchwały.

Wyprowadzona z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie norma kompetencyjna nie stanowi zatem podstawy prawnej dla organu stanowiącego do określenia wymienionych powyżej kwestii dotyczących kandydatów na członków komisji konkursowej – powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje swoje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 264/16.

Wprowadzone przez Radę Miasta kwestionowane uregulowania stanowią przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdyż nie mieszczą się ani w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania.

Ponadto w § 38 ust. 3 Programu Rada ustaliła, iż kandydatem na członka komisji konkursowej może zostać każdy przedstawiciel organizacji pozarządowej mającej siedzibę na terenie Miasta lub działającej na rzecz jego mieszkańców pod warunkiem, że organizacja, którą reprezentuje, nie będzie brała udziału w konkursie. Natomiast w ustępie 4 ww. paragrafu postanowiono, iż w pracach komisji mogą uczestniczyć z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby te zaprasza Prezydent bądź komisja konkursowa.

Powyższe regulacje w ocenie organu nadzoru stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawowych - ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie bowiem z przepisami art. 15 ust. 2a - 2b i ust. 2d - 2f ww. ustawy, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową

w celu opiniowania złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki (art. 15 ust. 2b 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 (art. 15 ust. 2d ustawy). Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli:

- 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub
- 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub
- 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f (art. 15 ust. 2da ustawy).

Ponadto w myśl art. 15 ust. 2f ustawy, do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 oraz z 2014 r. poz. 183) dotyczące wyłączenia pracownika.

Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 2e i 2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Osoby te mogą w szczególności:

- 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym;
- 2) wydawać opinie.

Jak wynika z przytoczonych regulacji ustawowych kwestia składu komisji konkursowej, a także wyłączenia w tym zakresie, oraz zasady na jakich komisja konkursowa może korzystać z pomocy specjalistów zostały określone przez ustawodawcę, a przywołane regulacje nie dają Radzie Miasta podstaw do wkraczania w ustawowo unormowaną sferę. Powyższe stanowi niedopuszczalną modyfikację regulacji ustawowych przez przepisy aktu podjętego przez organ stanowiący, co znajduje odzwierciedlenie w utrwalonej już linii orzeczniczej. Należy zaznaczyć, iż przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie są przepisami bezwzględnie obowiązującymi i nie

mogą być w żaden sposób modyfikowane przez akt wykonawczy w stosunku do ustawy, jakim niewątpliwie jest uchwała organu stanowiącego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 23 listopada 2015 r., sygn. akt VIII SA/Wa 319/15, stwierdził, iż uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może regulować jeszcze raz tego, co zostało zawarte w obowiązującej ustawie. Taka uchwała, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Dodatkowo w § 40 ust. 3 Programu Rada postanowiła, iż obsługę administracyjną komisji konkursowych prowadzą pracownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych Urzędu. Każde posiedzenie komisji konkursowej jest protokołowane, ze szczególnym uwzględnieniem zapisów dotyczących ustaleń podjętych przez komisję.

Tymczasem organ stanowiący gminy nie został upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników samorządowych zatrudnionych w wydziałach urzędu, w szczególności zaś do prowadzenia obsługi administracyjnej posiedzeń komisji konkursowych. Takimi unormowaniami organ stanowiący wszedł w sferę kompetencji przyznanych Prezydentowi, który wykonuje uchwały rady i zadania określone przepisami prawa (art. 30 ustawy o samorządzie gminnym), określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (art. 33 ust. 2 ww. ustawy), jest kierownikiem urzędu (art. 33 ust. 3 ww. ustawy), wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 5 ww. ustawy). W tym zakresie nie było dostatecznych podstaw do „zastępowania” Prezydenta przez Radę Miasta (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 13 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 264/16).

Oceniając zatem przedmiotową uchwałę w kontekście zaprezentowanych wyżej kryteriów, należy negatywnie odnieść się do wprowadzenia, przez Radę Miasta Białostok, uregulowań zawartych w § 38 ust. 2 zdanie 2, § 38 ust. 3, § 38 ust. 4, § 39 i § 40 ust. 3 Programu współpracy Miasta Białostok z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2017 stanowiącego Załącznik do uchwały NR XXVI/413/16 Rady Miasta Białostok z dnia 24 października 2016 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Białostok z organizacjami

pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2017 r. Stwierdzenie zatem nieważności badanego aktu we wskazanej części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku za pośrednictwem Wojewody w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Zofia Silwonik
Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru i Kontroli

Otrzymuje:

Rada Miasta Białystok