



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 3 stycznia 2014 r.

NK-N.4131.28.9.2013.MS6

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 8 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 we fragmentach „w szczególności”, § 8 ust. 2 pkt 1 tiret trzecie, § 12 ust. 2 i ust. 3, § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Głogowie Nr LII/339/13 z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2014 oraz § 1 ust. 1 we fragmencie „bez udziału oferentów”, ust. 5, ust. 6, § 2 ust. 1 zd. drugie, ust. 2 zd. drugie, ust. 3 zd. drugie i § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014 będącego załącznikiem do uchwały Rady Miejskiej w Głogowie Nr LII/339/13 z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2014.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głogowie na sesji w dniu 26 listopada 2013 r. podjęła uchwałę Nr LII/339/13 w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2014.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 10 grudnia 2013 r.

W toku badania legalności uchwały Nr LII/339/13 Rady Miejskiej w Głogowie, organ nadzoru stwierdził, iż:

- § 8 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 we fragmentach „w szczególności” załącznika do uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 7 i pkt 9 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- § 12 ust. 2 i ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),
- § 2 ust. 1 zd. drugie, ust. 2 zd. drugie, ust. 3 zd. drugie i § 3 ust. 1 i ust. 2 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234,

poz. 1536) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),

- § 1 ust. 1 we fragmencie „bez udziału oferentów”, ust. 5 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014 został podjęty z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),

- § 8 ust. 2 pkt 1 tiret trzeci załącznika do uchwały oraz § 1 ust. 6 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014 zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.),

- § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Głogowie Nr LII/339/13 z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2014 podjęto z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rada Miejska w Głogowie podjęła uchwałę Nr LII/339/13, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy stanowienie w innych sprawach zastrzeżonych ustawami do kompetencji rady gminy oraz na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W oparciu o przepis art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: *„Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów.”*

Artykuł 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawiera zakres regulacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3:

„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.”

Użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności”, należy rozumieć zdaniem organu nadzoru jako regulację nie mniej niż określoną przez ustawodawcę. Rada powinna, wypełniając zakres upoważnienia ustawowego, uregulować w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 co najmniej elementy wymienione art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Każdy użyty w tekście prawnym zwrot, w tym zwrot „w szczególności” stanowi istotny element przepisu i jego uwzględnienie jest konieczne dla prawidłowego ustalenia treści i stosowania prawa.

Tak więc ustawodawca, wprowadzając to sformułowanie dążył do tego, by w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawarte zostały co najmniej wszystkie elementy wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Tymczasem w § 8 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 we fragmentach „w szczególności” załącznika do uchwały Rada, realizując upoważnienie ustawowe do regulacji sposobu realizacji programu oraz sposobu oceny realizacji programu, o których mowa w art. 5a ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy, uchwalała realizatorów programu wraz z zakresem realizacji programu oraz mierniki efektywności realizacji Programu używając zwrotu „w szczególności”.

Zdaniem organu nadzoru powyższe zapisy uchwały stanowią istotne naruszenie prawa, gdyż Rada obowiązana jest do wyczerpującego uregulowania wszystkich spraw przekazanych jej do unormowania w upoważnieniu zawartym w art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada nie może wymienić jedynie częściowo realizatorów programu wraz z zakresem realizacji programu oraz niektórych tylko mierników efektywności realizacji Programu, będących podstawą do oceny realizacji programu, pozostawiając nieuregulowane elementy tego upoważnienia, tj. innych realizatorów programu wraz z zakresem realizacji programu oraz inne mierniki efektywności realizacji Programu, będące podstawą do oceny realizacji programu. Użyty przez Radę zwrot „w szczególności” sugeruje, iż istnieją inne możliwe nieuregulowane elementy.

Zgodnie z § 119 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r. Nr 100, poz. 908) na podstawie jednego upoważnienia ustawowego wydaje się jedno rozporządzenie, które wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Z kolei § 141 Zasad stanowi, że „Do projektów uchwał i zarządzeń stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, o ile zasady zawarte w niniejszym dziale nie stanowią inaczej”.

W trakcie analizy uchwały organ nadzoru stwierdził także, iż regulacja § 12 ust. 2 i ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały została podjęta z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W kwestionowanych zapisach § 12 ust. 2 i ust. 3 załącznika do przedmiotowej uchwały Rada Miejska określiła skład komisji konkursowych do opiniowania ofert. Równocześnie używając określenia „wchodzi” narzuciła Prezydentowi, iż w skład komisji musi powołać osoby reprezentujące organizacje pozarządowe z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe biorące udział w danym konkursie. Tego typu regulacja nie odpowiada dyspozycji przepisów ustawy z których wynika, że udział przedstawicieli organizacji pozarządowych ma charakter fakultatywny.

Tymczasem skład komisji konkursowej, stanowi nieuprawnioną modyfikację postanowień ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Na mocy art. 15 ust. 2b ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Zgodnie z art. 15 ust. 2d - 2e w skład komisji konkursowej wchodzi ponadto 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 (ust. 2d). 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 (ust. 2da). W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (ust. 2e).

Z przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika jasno jaki skład komisji konkursowej przewidział ustawodawca i z uwagi na to niedopuszczalne jest modyfikowanie tych postanowień w uchwale organu stanowiącego gminy. W ocenie organu nadzoru Rada nie jest umocowana do ustalenia składu komisji konkursowej. Mocą art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Rada uprawniona jest do określenia jedynie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert.

W kontekście powyższych rozważań brak podstaw prawnych dla Rady do regulacji materii uregulowanej już w samej uchwale upoważniającej. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na przepisy rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdzie według § 115 w związku z § 141 załącznika do tego aktu, w uchwale rady gminy zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). W świetle treści § 116 i § 136 w związku z § 141 „Zasad techniki prawodawczej” narusza obowiązujący porządek prawny zmodyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy bez wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego (w akcie takim nie zamieszcza się bez upoważnienia ustawowego przepisów niezgodnych z ustawą). Zgodnie z § 118 w związku z § 141 zasad, w aktach organów samorządu terytorialnego nie powtarza się przepisów ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych. Rada gminy nie ma zatem prawa powielać i modyfikować uregulowań ustawy upoważniającej i przepisów innych aktów normatywnych.

Jak trafnie zauważa się w orzecznictwie sądowym, trzeba 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 (wyrok NSA z 14 października 1999 r. sygn. akt II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17).

Należy podkreślić, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym jak: zakaz domniemania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne*

z udzieleniem mu kompetencji do ustanawiania aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań (...).”

Powyższą argumentację dotyczącą braku podstaw prawnych dla Rady do regulacji materii uregulowanej już w samej uchwale upoważniającej należy, zdaniem organu nadzoru odnieść także do § 2 i § 3 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014, w których Rada uregulowała przypadki odrzucenia ofert (§ 2 ust. 1 zd. drugie, ust. 2 zd. drugie, ust. 3 zd. drugie) i kryteria oceny stosowane przez komisje przy ocenie ofert (§ 3 ust. 1).

W § 2 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014 Rada określiła sposób oceny ofert w tym przesłanki ich odrzucenia. Rada nie posiada jednakże uprawnień do przekazania kompetencji Prezydenta innym podmiotom, w tym komisji oceniającej złożone oferty. Całe postępowanie konkursowe prowadzi organ wykonawczy gminy. Komisja konkursowa do opiniowania ofert pełni w tym zakresie jedynie rolę opiniodawczą. Decyzja co do każdej z ofert, w tym także decyzja co do odrzucenia oferty, należeć będzie do wójta, burmistrza, prezydenta miasta, a nie do komisji oceniającej. Równocześnie brak podstaw prawnych dla Rady Miejskiej do przekazania komisji konkursowej do opiniowania ofert uprawnień zastrzeżonych dla Prezydenta do odrzucenia złożonych ofert. Z tych powodów należy stwierdzić nieważność § 2 ust. 1 zd. drugie, ust. 2 zd. drugie, ust. 3 zd. drugie załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014.

Argumentację tą należy zastosować także do § 3 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014, w którym Rada określiła kryteria oceny stosowane przez komisje przy ocenie ofert. Całe postępowanie konkursowe prowadzi organ wykonawczy gminy. Artykuł 15 ustawy określa już tutaj kwestie dotyczące kryteriów oceny ofert, dokonywanej przez Prezydenta: „1. Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert: 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3; 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; 3) 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; 4) 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; 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków; 6) 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. 2. Przepis ust. 1 ma zastosowanie także, gdy w wyniku ogłoszenia otwartego konkursu ofert została zgłoszona jedna oferta.”

Zgodnie zaś z art. 13 ust. 2 ustawy „2. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o: 1) rodzaju zadania; 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania; 3) zasadach przyznawania dotacji; 4) terminach i warunkach realizacji zadania; 5) terminie składania ofert; 6) trybie i kryteriach stosowanych

przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert; 7) zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3.”

Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określają więc już wymagania formalne dotyczące składanych ofert oraz kryteria, które należy brać pod uwagę przy ocenie złożonych ofert. Jak już zostało zaznaczone wyżej, mocą art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Rada uprawniona jest do określenia jedynie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert. Brak podstaw prawnych do regulacji w programie współpracy wymogów formalnych dotyczących składanych ofert i punktacji do tej oceny.

Ze względu na nierozzerwalność regulacji § 3 ust. 2 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014 z zapisami ust. 1 należy stwierdzić nieważność także § 3 ust. 2 przedmiotowego załącznika.

Zgodnie zaś z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Realizując kompetencję organ stanowiący musi uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu.

W trakcie analizy uchwały organ nadzoru stwierdził także, iż regulacje § 1 ust. 1 we fragmencie „bez udziału oferentów” i ust. 5 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014 istotnie naruszają przepis art. 5 ust. 3 ustawy. W tych zapisach Rada wprowadziła ograniczenie dostępu oferentów (§ 1 ust. 1 załącznika) oraz członków, wolontariuszy, członków ich władz oraz członków władz związków stowarzyszeń, do których należą podmioty uczestniczące w otwartym konkursie ofert (§ 1 ust. 5 załącznika) na posiedzenia komisji konkursowe.

Przepis art. 5 ust. 3 ustawy wprost określa, jako jedną z podstawowych zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy - zasadę jawności: „1. Organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, prowadzącymi, odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. (...) 3. Współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.” Paragraf 1 ust. 1 we fragmencie „bez udziału oferentów”, ust. 5 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014 stanowią więc naruszenie podstawowej zasady współpracy między organami administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, zawartej w akcie wyższego rzędu.

Zasada jawności, zawarta w art. 5 ust. 3 ustawy stanowi gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi danemu zadaniu. Równocześnie wszystkie zasady współpracy decydują o charakterze prawnym stosunków między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi, opartych na wzajemnym, skutecznym uzupełnianiu się tych podmiotów w sferze realizacji zadań publicznych. Zapisy uchwały Rady Miejskiej, jako sprzeczne z zasadą jawności, naruszają ustalony przez ustawodawcę stosunek między organem administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi w procesie realizacji zadań publicznych.

Należy podkreślić, iż przepisy aktu wykonawczego nie mogą być sprzeczne z regulacją aktu upoważniającego. Ustawa określa współpracę między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Uregulowania sprzeczne z tymi postanowieniami naruszają prawo w sposób istotny, co skutkować musi stwierdzeniem ich nieważności.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, a każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

W treści § 8 ust. 2 pkt 1 tiret trzeci załącznika do przedmiotowej uchwały Rada wskazała jako realizatora programu: „Wydziały merytoryczne Urzędu Miejskiego w Głogowie w zakresie bieżącej współpracy tj. przygotowaniu i prowadzeniu konkursów ofert dla organizacji na realizację zadań finansowanych ze środków gminy, sporządzaniu umów, sprawozdań podejmowaniu i prowadzeniu bieżącej współpracy z organizacjami pozarządowymi”.

Zdaniem organu nadzoru wskazanie przez Radę wydziałów jako realizatorów programu narusza prawo w sposób istotny poprzez przekroczenie kompetencji uchwałodawczych, wynikających z art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i wkroczeniu w kompetencje wykonawcze Prezydenta, który odpowiada m.in. za realizację polityki Rady, w tym też za realizację uchwalonego przez Radę programu współpracy. Rada nie posiada uprawnień do regulowania zakresu zadań i obowiązków pracowników urzędu miejskiego. Mocą art. 33 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wójt ma wyłączną kompetencję decyzyjną w zakresie organizacji i zasad funkcjonowania urzędu gminy, poprzez możliwość ustanowienie regulaminu organizacyjnego urzędu.

Przepis kompetencyjny, zawarty w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zawiera minimalny wymagany przez ustawodawcę zakres regulacji przekazany Radzie. Katalog ten nie ma charakteru zamkniętego, w związku z czym Rada w ramach Programu może stanowić również inne normy prawne, jednakże stanowienie to musi mieć uzasadnienie wynikające z innych przepisów kompetencyjnych. Zdaniem organu nadzoru intencje ustawodawcy należy odczytywać również w kontekście art. 7 Konstytucji RP oraz § 136 rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, które zakazują zamieszczania w uchwale przepisów niezgodnych z ustawą. Tymczasem, zdaniem organu nadzoru, Rada stanowiąc normę zawartą w § 8 ust. 2 pkt 1 tiret trzeci załącznika do przedmiotowej uchwały, przekroczyła zakres wynikający z kompetencji uchwałodawczych naruszając ustawowe kompetencje innych organów –Prezydenta Miasta Głogowa.

Podobnego rodzaju naruszenia dokonała Rada także w § 1 ust. 6 załącznika do Programu Współpracy Gminy Miejskiej Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na rok 2014, gdzie określiła, że w posiedzeniach Komisji mogą brać udział osoby nie będące członkami komisji, wykonujące czynności związane z obsługą Komisji oraz określiła, że obsługę administracyjno-techniczną Komisji zapewnia merytoryczny Wydział Urzędu Miejskiego w Głogowie. Także taki zapis powinien znaleźć się w regulaminie organizacyjnym urzędu, a nie w przedmiotowej uchwale. Brak podstaw prawnych dla Rady Miejskiej do regulacji tej kwestii w uchwale.

W § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Głogowie Nr LII/339/13 z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Miejskiej

Głogów z Organizacjami Pozarządowymi i Podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2014 Rada uchwaliła: „W sprawach nieuregulowanych w Programie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”

Należy jednakże zauważyć, iż zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w konstytucji, zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności (M. Kallas, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997). Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia interpretacyjnej dyrektywy, w myśl której przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu.

Wskazanego przepisu § 13 ust. 2 załącznika do uchwały, nie da się pogodzić z obowiązującym hierarchicznym systemem źródeł prawa. Przepis wynikający z aktu programowego nie może zastrzegać pierwszeństwa w stosowaniu przed ustawami oraz rozporządzeniami wykonawczymi, wobec których jest hierarchicznie niższy. Odesłanie przez radę gminy w uchwale do zastosowania przepisów ustawy, czyli przepisów hierarchicznie wyższych, stanowi naruszenie prawa - przekroczenie kompetencji rady, gdyż potencjalny czytelnik może odnieść wrażenie, że zastosowanie przepisów ustawy wynika z postanowień uchwały, czyli aktu niższego rzędu. Tego typu zastrzeżenie dopuszczalne jest jedynie w ramach aktów prawnych tego samego rzędu. Należy przy tym zaznaczyć, że w przypadku gdy zaistnieje stan faktyczny, którego rozstrzygnięcie może nastąpić zarówno na podstawie przepisów uchwały, jak i przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju, rozstrzygnięcie powinno nastąpić w oparciu o przepisy hierarchicznie wyższe (tak też Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 4 kwietnia 2012 r. – sygn. akt IV SA/Wr 81/12).

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego. Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Aleksander Murk 