



WOJEWODA DOLNOSLASKI

NK-N.4131.30.66.2013.AS

PRZEWODNICZĄCY
Rady Miejskiej w Głuszycu

Grzegorz Pieroń

Wrocław, dnia 23 grudnia 2013 r.

10.01.2014 r.

* do wiadomości P. Burmistrza
* Radca Tribunał
* zaporować Radnych

Zaporała się!!

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594) stwierdzam nieważność uchwały LVIII/230/2013 Rady Miejskiej w Głuszycu z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie programu współpracy Gminy Głuszyca z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2014 r.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Głuszycu na sesji w dniu 28 listopada 2013 r. podjęła uchwałę LVIII/230/2013 w sprawie programu współpracy Gminy Głuszyca z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2014 r.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 grudnia 2013 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, iż została ona podjęta z istotnym naruszeniem art. 5a 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) w zw. z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) .

Na podstawie art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: „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”.

Rada stosownie do normy kompetencyjnej wyrażonej w treści art. 5a ust. 1 ustawy Program ten uchwaliła.

Jednakże należy mieć na uwadze fakt, iż 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 stanowiąc, że: „ 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.*”

W ocenie organu nadzoru użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności” wyznacza organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego minimalny zakres treści programu. 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 w 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. Ustawodawca wskazał zatem elementy obligatoryjne Programu. Rada gminy przy podejmowaniu uchwały dotyczącej współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego powinna przestrzegać zakresu upoważnienia udzielonego jej przez ustawę, niepełna jego realizacja ma bowiem istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu, a w konsekwencji skutkować może nieważnością całej uchwały.

Analiza treści uchwalonego Programu pozwala stwierdzić, że w przedmiotowej uchwale brak regulacji dotyczącej wysokości środków planowanych na realizację programu (art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie).

Powyższego nie zmienia fakt, iż Rada w § 11 uchwały postanowiła, że: środki na realizację programu współpracy są określone w uchwale budżetowej na 2014 r.

Zdaniem organu nadzoru określenie wysokości środków przeznaczonych na realizację programu poprzez odesłanie do innego aktu prawnego w sytuacji, kiedy ustawodawca wymaga zamieszczenia określonej informacji w konkretnym akcie prawnym, należy uznać za wadliwe wypełnienie normy kompetencyjnej. Z uwagi na fakt, że uchwała w sprawie współpracy z organizacjami pozarządowymi jest programem wskazana wysokość kwoty jaką Gmina ma zamiar przeznaczyć na jego realizację nie ma charakteru ostatecznego. Chodzi tutaj o przybliżone wskazanie planowanych środków, które dana jednostka w określonym okresie jest w stanie przekazać na realizację celów publicznych przez podmioty zewnętrzne. Oznacza to, że może dojść do sytuacji, gdy kwota udzielonej pomocy będzie odpowiednio większa bądź mniejsza niż pierwotnie zakładana.

Stwierdzona wadliwość ma istotne znaczenie dla oceny legalności przedmiotowego programu współpracy. Zgodnie z regułą interpretacyjną „racjonalnego ustawodawcy” przyjąć należy, że każdy przepis prawny jest kompletny i zupełny a jego realizacja, w przypadku norm kompetencyjnych, polega na wypełnieniu dyspozycji normy prawnej. Skoro zatem norma kompetencyjna wskazuje radzie gminy materię, która w uchwale winna się znaleźć, to pominięcie przez radę któregoś z wymienionych przepisem elementów lub też ujęcie regulacji w uchwale w sposób sprzeczny z przepisem upoważniającym, skutkuje brakiem realizacji woli ustawodawcy, czyli upoważnienia ustawowego (podobnie WSA w Opolu w wyroku z dnia 7 maja 2009 r., sygn. akt II SA/OP 93/09).

Ponadto organ nadzoru wskazuje na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 4 października 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 143/13), który stwierdził

nieważność w całości uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, która podobnie jak przedmiotowa uchwała powinna była wskazywać wysokość środków przewidzianych na realizację programu. Sąd uznał, że brak w/w elementu programu stanowi istotne naruszenie prawa polegające na niewłaściwym wypełnieniu normy kompetencyjnej.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, poprzez brak wskazania wysokości środków planowanych na realizację programu, kompetencja wynikająca z art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie została zrealizowana w pełni, co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Brak uregulowania obligatoryjnych elementów, wynikających z upoważnienia ustawowego, stanowi naruszenie przepisów ustawy, a tym samym istotne naruszenie przepisów prawa, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Należy mieć na uwadze fakt, że w świetle art. 2 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego jest art. 7 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Zatem podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Dodatkowo w ocenie Organu Nadzoru także w sposób istotny naruszają prawo § 7 uchwały we fragmencie „w szczególności”, § 14 ust. 1 we fragmencie „w zarządzeniu określa się również regulamin pracy komisji”, § 14 ust. 3 uchwały, § 14 ust. 4 uchwały, § 14 ust. 5 uchwały we fragmencie „stwierdzenie prawidłowości ogłaszania konkursu” ,§ 14 ust. 6 uchwały, § 14 ust. 7 uchwały, § 14 ust. 9 uchwały.

W § 7 uchwały Rada uregulowała formy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi, wskazując, że współpraca ta może odbywać się w szczególności w formach wskazanych przez Radę.

Wskazać należy, że przepis ustawowy regulujący kwestie form współpracy również posługuje się zwrotem „w szczególności” tworząc otwarty katalog tych form. Analiza treści tego przepisu pozwala stwierdzić, że ustawodawca umożliwił współpracę z organizacjami pozarządowymi w formach określonych w art. 5 ust. 2 ustawy oraz w innych formach nie wymienionych w tym przepisie, a preferowanych przez Gminę. Rada jest zatem uprawniona do wyboru form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Nie oznacza to jednak, że sama może tworzyć otwarty katalog form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Należy mieć na uwadze fakt, iż uchwała ma charakter wykonawczy w stosunku do ustawy (wydawana jest na podstawie i w celu wykonania ustawy). Powyższe oznacza, że Rada kierując się udzielonym jej upoważnieniem do podjęcia uchwały powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym konkretnym przypadku powinna określić w sposób kompleksowy katalog form współpracy z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych.

Należy wskazać, że w ocenie organu nadzoru Rada nie jest uprawniona do regulowania przekazanej jej materii w prezentowany sposób, tj. tworząc otwarty katalog form współpracy. Rada zobowiązana jest uchwalić program i uregulować w nim te elementy, które program winien obligatoryjnie zawierać tj. te wymienione w art. 5a ust. 4 ustawy. Ponadto postanowienia Programu winny cechować się precyzyjnością i kompleksowością regulacji, tak aby postanowienia Programu mogły być wykonywane w odpowiedni sposób przez Burmistrza Miasta Głuszycy.

Zgodnie z § 14 ust. 1 uchwały: *komisje konkursowe powoływane są w celu opiniowania*

ofert na otwartych konkursach ofert, w Zarządzeniu określa się również Regulamin pracy komisji.

Jak wyżej wskazano w myśl art 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie do określenia zasad prac komisji jest zobowiązana rada gminy, tymczasem Rada Miejska w Głuszycy przeniosła swoją kompetencje w tym zakresie na Burmistrza. Subdelegacja kompetencji Rady Miejskiej na organ wykonawczy nie znajduje oparcia w przepisach prawa. Zdaniem zatem organu nadzoru, takie działanie Rady Miejskiej jest niedopuszczalne bowiem organ, który uzyskał upoważnienie, nie może go przekazać innemu organowi z własnej inicjatywy, chyba że zezwala na to sama ustawa upoważniająca. W związku z powyższym Rada Miejska podejmując § 14 ust. 1 uchwały we wskazanym fragmencie naruszyła w sposób istotny art 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z § 14 ust. 4 uchwały: *Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.* W ocenie Organu Nadzoru powyższy zapis narusza w sposób istotny art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym: współpraca, o której mowa w ust. 1 (między organami administracji publicznej a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3), odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności. Ustawodawca nie uściślił jak należy rozumieć pojęcie „jawności” w kontekście przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W związku z powyższym, zdaniem Wojewody Dolnośląskiego, powyższe pojęcie powinno być interpretowane w sposób możliwie pełny, włączając w to nie tylko dostęp do dokumentów dotyczących współpracy z organizacjami pozarządowymi (w tym protokołu z przebiegu konkursu, którego sporządzenie zostało przewidziane w § 14 ust. 8 uchwały), ale także możliwość przysłuchiwania się obradom komisji opiniującej oferty osobom postronnym, czyli spoza składu komisji oraz innym niż wskazane w art. 15 ust. 2e ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Uniemożliwienie wstępu osobom nie uczestniczącym w pracach komisji na jej posiedzenie niewątpliwie ogranicza zasadę jawności.

Zgodnie z § 14 ust. 7 uchwały: *warunkiem rozpatrzenia oferty konkursowej jest spełnienie wymogów określonych w Regulaminie Otwartego Konkursu Ofert na realizację zadań publicznych zatwierdzonym zarządzeniem Burmistrza Głuszycy.*

Należy podkreślić, że ustawodawca dał radzie gminy upoważnienie do stanowienia zasad działania komisji konkursowej nie zaś organu wykonawczego gminy. Tymczasem ofertę konkursową rozpatruje Burmistrz. Kompetencje Burmistrza w zakresie oferty konkursowej zostały uregulowane przez samego ustawodawcę w art. 13 ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. Natomiast jakie wymogi merytoryczne powinna spełniać oferta zostały określone w art. 15 ust.1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wymogi te są także zawarte w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy. Zaś jakie wymogi formalne powinna spełniać oferta zostało określone w art. 14 ust. 1 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25). W związku z powyższym, w ocenie Organu Nadzoru, Rada Miejska w Głuszycy podejmując § 14 ust. 7 uchwały działała bez podstawy prawnej, nie miała bowiem kompetencji do stanowienia o zasadach działania Burmistrza. Według stanowiska doktryny oraz ustalonego orzecznictwa sądów administracyjnych,

podjęcie przez organ stanowiący aktu bez podstawy prawnej zalicza się do istotnego naruszenia prawa.

Zgodnie z § 14 ust. 3 uchwały: *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 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.). W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Burmistrza oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe i inne podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z wyłączeniem organizacji biorących udział w konkursie.*

Zdaniem Organu Nadzoru należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: „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 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.) dotyczące wyłączenia pracownika”. W związku z powyższym, na podstawie art. 15 ust. 2f wskazanej ustawy, w sprawach dotyczących możliwości uczestniczenia w pracach komisji konkursowej bezwzględne zastosowanie mają wskazane powyżej przepisy Działu I Rozdziału 5 Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 24-27). W rezultacie czego, zapisy uchwały nie mogą w sposób odmienny regulować kwestii określonych w ustawie. Tymczasem Rada Miejska w Głuszycy, zdaniem Organu Nadzoru dokonała modyfikacji przepisu art. 15 ust. 2f ustawy, który stanowi wyłącznie o wyłączeniach pracownika wskazanych w Kodeksie postępowania administracyjnego w artykułach od 24 do 27. Oznacza to, że ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazała szczegółowo przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, które należy stosować do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert. Odesłanie przez Radę do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego jest niewątpliwie znacznie szersze niż wskazane przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Również wprowadzając w § 14 ust. 3 uchwały postanowienia odnoszące się do składu komisji konkursowej Rada zmodyfikowała przepisy ustawowe. Zgodnie z zapisami ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2b wymienionej ustawy w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Natomiast na podstawie art. 15 ust. 2d tej 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. Mając na uwadze powyższe zapisy ustawy należy podkreślić, że organem właściwym do określenia składu komisji konkursowej jest organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert, w tym przypadku organ wykonawczy Miasta Głuszycy, jakim jest Burmistrz. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 15 ust. 2b i 2d jednoznacznie określa podmioty, które wchodzi w skład komisji. Organ nie posiada w tym zakresie swobody, a w swoich czynnościach jest ograniczony przepisami ustawy. Ponadto ustawodawca nie przewiduje bezwzględnego obowiązku powołania do składu komisji konkursowej przedstawicieli organizacji pozarządowych czy podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 omawianej ustawy. W art. 15 ust. 2da tej ustawy wskazał, że komisja może działać bez przedstawicieli wymienionych w zdaniu poprzednim podmiotów

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 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W zakresie składu osobowego komisji konkursowej nie można także zapomnieć o regulacji zawartej w art. 15 ust. 2e przedmiotowej ustawy, w myśl którego w pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Z powyższych przepisów wynika jasno jaki skład komisji konkursowej przewidział ustawodawca i z uwagi na to niedopuszczalne jest zarówno określanie, jak i modyfikowanie tych postanowień w uchwale organu stanowiącego gminy. W ocenie organu nadzoru Rada nie jest w ogóle umocowana do uregulowania składu komisji konkursowej, a tym bardziej do wprowadzania w tym zakresie regulacji innych niż przewidziane w ustawie. Mocą art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Rada uprawniona jest do określenia jedynie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert. Wskazując na przepis § 14 ust. 3 uchwały dotyczący osób wskazanych przez organizację należy zauważyć, że sformułowanie o treści „w skład komisji wchodzi” sugeruje, że „muszą” oni wchodzić w skład komisji. Tego typu regulacja nie odpowiada dyspozycji przytoczonych wyżej przepisów ustawy, z których wynika, że udział przedstawicieli organizacji pozarządowych ma charakter fakultatywny. Rada dokonała zatem nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu. Tożsame stanowisko dotyczące przepisu o podobnej treści zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 marca 2013 r. (sygn. akt III SA/Wr 40/13).

Zgodnie z § 14 ust. 5 uchwały: *Do zadań komisji konkursowej należy stwierdzenie prawidłowości ogłoszenia konkursu (...)*. Powyższą regulacją Rada Miejska przyznała komisji konkursowej upoważnienie do badania prawidłowości ogłoszenia konkursu. Tymczasem zgodnie z 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert (tu wójt) powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Zdaniem Organu Nadzoru Rada poszerzając kompetencje komisji konkursowej w stosunku do regulacji ustawowej dokonała nieuprawnionej modyfikacji przepisu zawartego w akcie normatywnym wyższego rzędu. Wyżej zacytowany art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie niewątpliwie nie daje radzie gminy upoważnienia do modyfikowania regulacji ustawowych.

Kolejną modyfikację ustawy stanowią § 14 ust. 6 i § 14 ust. 9 uchwały: *konkurs ogłasza się poprzez wywieszenie informacji na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego, oraz zamieszczanie ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej (§ 14 ust. 6). Wykaz organizacji, którym przyznano dotacje, rodzaj zadań i kwotę przyznaną na ich realizację, ogłasza Burmistrz poprzez wywieszenie ogłoszenia na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Gluszczy oraz jego publikację na stronie internetowej BIP niezwłocznie po wyborze ofert.*

Podjęta przez Radę Miejską regulacja § 14 ust. 6 istotnie narusza art. 13 ust. 3 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przywołanej normie ustawowej wskazano obligatoryjne miejsca publikacji ogłoszenia o otwartym konkursie ofert: Biuletyn Informacji Publicznej, siedziba organu administracji publicznej w miejscu

przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń, strona internetowa organu administracji publicznej. Jednocześnie Ustawodawca dopuścił fakultatywną możliwość umieszczenia ogłoszenia w dzienniku lub tygodniku o zasięgu ogólnopolskim, regionalnym lub lokalnym, w zależności od rodzaju zadania publicznego. Podejmując kwestionowane postanowienie, Rada Miejska w Głuszycy zobowiązała organizatora otwartego konkursu ofert do publikacji ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej, oraz na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego, czyli pominęła obowiązek ogłaszania o otwartym konkursie ofert na stronie internetowej gminy, a także możliwość ogłoszenia fakultatywnego. Rada Miejska działała w tym zakresie bez podstawy prawnej. Przepisy ustawy nie upoważniają tego organu do określania w jaki sposób powinien zostać zorganizowany i przeprowadzony otwarty konkurs ofert ze szczególnym uwzględnieniem kwestii związanych z jego ogłaszaniem. Tym bardziej nie jest uprawniona do zawężania katalogu form publikacji ogłoszenia o konkursie. Ustawodawca przewidział dwie możliwości w tym zakresie: obowiązkową wyrażoną w art. 13 ust. 3 ustawy oraz fakultatywną – określoną w art. 13 ust. 4 ustawy. To organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego ogłasza otwarty konkurs ofert w formie obowiązkowej oraz jeżeli to uzna za stosowne w formach fakultatywnych dopuszczonych przez Ustawodawcę. Tymczasem Rada Miejska bez upoważnienia ustawowego zawężyła katalog sposobów publikacji ogłoszenia o konkursie, którego wybór jest *de facto* uprawnieniem organizatora postępowania.

Zgodnie z art. 15 ust. 2j ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3, czyli również kwestia ogłaszania wyników otwartego konkursu ofert została unormowana przez samego ustawodawcę, tymczasem rada podejmując § 14 ust. 9 uchwały również zmodyfikowała ten przepis pomijając obowiązek ogłaszania wyników na stronie internetowej gminy.

Orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1996 r., sygn. akt SA/Wr 2761/95, niepublikowany). Modyfikacja regulacji ustawowych i ich uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż 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. Realizując kompetencję organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. 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 (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z

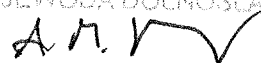
dnia 5 listopada 1986r., sygn. U 5/86, OTK 1996/1/1).

Dodatkowo Organ Nadzoru informuje, że stwierdzenie istotnego naruszenia prawa przez większość regulacji uchwały dotyczących zasad pracy komisji konkursowej powoduje, że należy uznać, iż również w tym zakresie Rada Miejska nie wypełniła upoważnienia ustawowego, co jest kolejną przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

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

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI



Aleksander Marek Skorupa