

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.207.2021.ACze

z dnia 27 grudnia 2021 r.

Rada Gminy w Przewozie

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/144/2021 Rady Gminy w Przewozie z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie programu współpracy Gminy Przewóz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2022 roku., w części określonej w: § 17 ust. 3, ust. 4 i ust. 5, § 21, § 22, § 23, § 24 ust. 1, § 28 .

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2021 r. Rada Gminy w Przewozie podjęła uchwałę w sprawie programu współpracy Gminy Przewóz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w 2022 roku.

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 2 grudnia 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 17 ust. 3, ust. 4 i ust. 5, § 21, § 22, § 23, § 24 ust. 1, § 28 uchwały istotnie naruszają prawo, tj. art. 5a ust. 1., ust. 3 i ust. 4 pkt. 11 w zw. z art. 13 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 15 ust. 1, ust. 2a–2e ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U.2020.1057 ze zm., dalej u.d.p.p.).

Stosownie do przepisów art. 5a ust. 1 i ust. 4 u.d.p.p.: 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. 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.

W tym miejscu należy wskazać, iż uchwała rady gminy podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 u.d.p.p. ma charakter aktu normatywnego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uznanie powyższej uchwały za akt prawa miejscowego przesądza o konieczności formułowania zawartych w niej postanowień precyzyjnie realizujących delegację ustawową. Zgodnie bowiem z przepisem art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Przekroczenie zatem delegacji ustawowej stanowi istotne naruszenie prawa. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest przestrzegać zakresu udzielonego przez ustawę upoważnienia w zakresie tworzenia przepisów wykonawczych, a w tych działaniach nie może tego upoważnienia zawęzać i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (por. art. 87 ust. 2 Konstytucji RP) musi respektować zakres delegacji zawartej w aktach prawnych wyższego rzędu, powstrzymując się od wypełniania ich treści postanowieniami ustawy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02). Zawarcie w akcie organu stanowiącego gminy przepisu, który wykracza poza przyznaną temu organowi kompetencję uchwałodawczą, narusza również zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Jest to zasada, z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej.

Przechodząc do oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy w Przewozie z przekroczeniem delegacji ustawowej postanowiła, że (§ 17 uchwały): „W skład komisji konkursowej wchodzi przedstawiciele Wójta Gminy Przewóz oraz osoby reprezentujące organizacje pozarządowe.” (ust.3); „W skład komisji nie mogą wchodzić przedstawiciele tych organizacji pozarządowych, które złożyły ofertę na realizację zadania publicznego.” (ust.4); „W pracach komisji mogą uczestniczyć także z głosem doradczym osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.”(ust. 5).

Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 u.d.p.p. nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia „trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert” nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e u.d.p.p. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13).

Kolejne uwagi odnoszą się do zadań nałożonych przez Radę Gminy w Przewozie na komisję konkursową powołaną do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert zawartych w § 21, § 22, § 23, § 24 ust. 1 uchwały.

Zdaniem organu nadzoru zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje upoważnienia do zamieszczania w uchwale programowej przesłanek czy kryteriów w oparciu, o które komisja konkursowa będzie dokonywać oceny złożonych ofert. Rada nie może też wskazywać okoliczności wykluczających daną ofertę z konkursu ani udzielać komisji konkursowej kompetencji do podejmowania decyzji w tym zakresie. Zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Oznacza to, że zadaniem komisji jest opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzyganie o wynikach konkursu. Wyboru oferty dokonuje bowiem Wójt Gminy. Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały stanowią zatem istotne naruszenie wspomnianego art. 15 ust. 2a. a także art. 13 ust. 2 pkt 6 i art. 15 ust. 1 ustawy. Zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert. Tak więc o tym, jakie zostaną zastosowane kryteria przy wyborze ofert, decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert, czyli w tym wypadku Wójt Gminy. Art. 15 ust. 1 ustawy wskazuje z kolei ustawowe kryteria, jakimi powinien kierować się organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert. Tak więc Rada Gminy nie może w uchwale programowej zawierać regulacji dotyczących kryteriów, jakie mają być brane pod uwagę przy opiniowaniu czy ocenianiu ofert, ani przyznawać komisji uprawnienia do decydowania o odrzuceniu oferty. Takie działanie w ocenie organu nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 6., art. 15 ust. 1, ust. 2a ustawy, a także przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Ol 78/18).

Ponadto należy wskazać na niezgodność z prawem zapisu § 28 uchwały, który określa, iż: „Wójt Gminy Przewóz składa Radzie Gminy sprawozdanie z realizacji programu w terminie do dnia 30 maja następnego roku. Sprawozdanie z realizacji programu umieszcza się na stronie internetowej Urzędu Gminy Przewóz w biuletynie informacji publicznej.” Przywołany zapis stanowi nieuprawnioną modyfikację regulacji ustawowej, tj. art. 5a ust. 3 ustawy, zgodnie z którym organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni. Częściowe powtórzenie określonej regulacji prawnej, jak również nieuprawnione jej modyfikowanie stanowi, istotne naruszenie prawa, albowiem prowadzi do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 23 marca 2017 r. sygn. akt II SA/Go 41/17).

Mając na uwadze powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 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.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli