

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.22.2020.ACze

z dnia 3 lutego 2020 r.

Rada Gminy Brzeźnica

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/84/2019 Rady Gminy Brzeźnica z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Brzeźnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2020 rok , w części określonej w: § 14 ust. 8, ust. 14 oraz ust. 15.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 grudnia 2019r. Rada Gminy Brzeźnica podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Brzeźnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2020 rok . W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) oraz art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 688 z późn. zm.).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 3 stycznia 2020 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała w części jest niezgodna z prawem.

Zgodnie z 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 obowiązywania programu. Natomiast w myśl przepisu art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie 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 ww. przepisu 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 zawęzić i przekraczać. Wydając akty będące źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego (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 NSA z dnia 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.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził iż treść § 14 ust. 8 uchwały stanowi modyfikację art. 15 ust. 2f ustawy. W treści wskazanego powyżej przepisu w uchwale określono, że: "Do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) dotyczące wyłączenia z postępowania konkursowego."

Natomiast, zgodnie treścią 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 administracyjny (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 oraz 2019 r. poz. 60) dotyczące wyłączenia pracownika."

Organ nadzoru podkreśla, iż powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały jest niedopuszczalne i dezinformujące. Może to prowadzić do odmiennej czy sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji przepisów. Trzeba liczyć się z tym, że powtórzony czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych należy uznać za niedopuszczalne. Modyfikacje przepisów ustawowych stanowią istotne naruszenie prawa (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., I SA/LU 882/02; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lutego 2010 r., sygn. akt II OSK 1966/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto Rada Gminy w uchwale zawarła zapisy: § 14 ust. 14: "Komisja konkursowa przy rozpatrywaniu ofert:

- 1) ocenia możliwości realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową,
- 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania,
- 3) w przypadku wspierania wykonania zadania publicznego, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania,
- 4) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków,
- 5) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków."

oraz § 14 ust. 15: "Z przebiegu prac komisja sporządza protokół zawierający w szczególności ilość złożonych w terminie ofert, uzasadnienie wyboru lub odrzucenia ofert uczestniczących w postępowaniu oraz propozycje kwot do wybranych ofert."

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).

Niezależnie od powyższego, organ nadzoru wskazuje, że badana uchwała narusza art. 5a ust. 1 zdanie drugie ustawy, zgodnie z którym roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Naczelnego Sąd Administracyjny, podzielanym przez organ nadzoru: „Prawidłowe rozumienie przepisu art. 5a ust. 1 powołanej ustawy zatem musi uwzględniać także konsekwencje związane z charakterem terminu. Stwierdzić należy, że termin ten nie jest terminem zawitym. Uznanie terminu „do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu” za termin instrukcyjny, wewnętrzny, nie oznacza, że organy stanowiące mogą się uchylać od podjęcia stosownej uchwały. Oznacza natomiast, że uchybienie określone w art. 5a ust. 1 powołanej ustawy terminowi, mimo że stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia takiej uchwały. Tym samym podjęcie uchwały w sprawie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi po upływie ustawowego terminu, mimo że jest naruszeniem prawa, to – w świetle zasad wykładni celowościowej – nie jest, z uwagi na przedmiot uchwały, charakter terminu i skutki wiążące się z uznaniem terminu za materialnoprawny, naruszeniem istotnym, dającym podstawę do stwierdzenia nieważności takiej uchwały” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 listopada 2011 r., sygn. II OSK 1824/11, LEX nr 1212796). Z uwagi na powyższe, organ nadzoru zwraca uwagę na obowiązek corocznego uchwalania programu w terminie zakreślonym przez ustawodawcę.

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

Wydział Nadzoru i Kontroli - Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli