

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.160.2022

z dnia 30 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Lubiszyn

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2022.559 j.t. ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/337/2022 Rady Gminy Lubiszyn z dnia 30 listopada 2022r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Lubiszyn z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023, w części: § 5 ust. 2, § 10 ust. 2 i 4, § 11 ust. 3 – 9, § 13 ust. 1, § 15 ust. 4 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2022r. Rada Gminy Lubiszyn podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Lubiszyn z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 5 grudnia 2022r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wymienionej na wstępie istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2b–2f oraz art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2022.1327 j.t. 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 zawęzić 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 2003r., 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.

Rada Gminy Lubiszyn z przekroczeniem delegacji ustawowej, w § 5 ust. 2 programu wskazała, że podstawowym kryterium decydującym o podjęciu współpracy z organizacjami pozarządowymi jest prowadzenie przez nie działalności pożytku publicznego na terenie Gminy Lubiszyn lub na rzecz jej mieszkańców. Organ nadzoru zwraca uwagę, że to ustawodawca w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wskazał już adresatów programów uchwalanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego. Roczny program, o którym mowa w art. 5a ust. 1 u.d.p.p., dotyczy bowiem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.d.p.p. W świetle powyższego należy zatem uznać, że ograniczenie w programie kręgu jego adresatów co do zasady przekracza zakres delegacji z art. 5a ust. 1 i 4 u.d.p.p. Powyższą regulację, jako wykraczającą poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 1 i 4 u.d.p.p., należy uznać za przyjętą z istotnym naruszeniem prawa.

Za istotnie naruszające prawo należy uznać zapisy § 11 ust. 5 i 7 uchwały, w których Rada Gminy postanowiła, że w skład komisji wchodzi co najmniej 3 osoby z prawem głosu tj. przewodniczący komisji, przedstawiciele Urzędu Gminy Lubiszyn lub gminnych jednostek organizacyjnych oraz do 3 osób wskazanych przez organizacje pozarządowe, z wyjątkiem przedstawicieli podmiotów biorących udział w konkursie. W pracach komisji konkursowej mogą uczestniczyć także, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy (§ 11 ust. 8 uchwały). W § 11 ust. 4 Rada Gminy określiła kryteria jakie powinni spełniać kandydaci zgłoszeni do udziału w pracach komisji konkursowej, wskazani przez organizacje pozarządowe. 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 oraz dodatkowych wymagań, które winni spełniać kandydaci do prac w komisji. 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). Należy podkreślić, że Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykroczyć poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatów (por. wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 208/14 oraz wyrok NSA z dnia 12 października 2017r. I OSK 2687/16).

Z kolei zgodnie z § 11 ust. 3 uchwały do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Wskazane postanowienia uchwały stanowią niedozwolone powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2f u.d.p.p. i w tym zakresie należało stwierdzić ich nieważność. Uchwała rady gminy nie może bowiem regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Powtórzenie regulacji ustawowych powoduje ponowne nadanie normie ustawowej mocy obowiązującej, podczas gdy w istocie obowiązuje ona już od daty określonej w ustawie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2da u.d.p.p. 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. Wobec powyższego zbyteczne jest powielenie powyższych zapisów ustawy w § 11 ust. 6 uchwały.

Kolejne uwagi organu nadzoru odnoszą się do zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2a u.d.p.p.: 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; Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

Z powyższych przepisów wprost wynika, że uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, tj. w niniejszej sprawie do Wójta Gminy Lubiszyn. Z uwagi na powyższe, przyznanie komisji konkursowej uprawnień wykraczających poza opiniowanie złożonych ofert należy ocenić jako istotne naruszenie przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a u.d.p.p. Do czynności wykraczających niewątpliwie poza opiniowanie ofert należy zaliczyć zapisy uchwały zawarte w § 10 ust. 2 oraz § 11 ust. 9 uchwały, gdzie mowa jest o formalnej weryfikacji i ocenie zgłoszonych ofert oraz wskazaniu propozycji podziału środków finansowych pomiędzy poszczególne oferty.

Na mocy § 13 ust. 1 uchwały Rada Gminy Lubiszyn postanowiła, że „Program ma charakter otwarty i zakłada możliwość uwzględnienia nowych form współpracy i doskonalenia tych, które już zostały uchwalone”. Tym samym Rada Gminy otworzyła katalog zadań realizowanych w 2023r. i przekazała Wójtowi Gminy Lubiszyn kompetencję do określenia tych zadań. Charakter wykonawczy uchwały w stosunku do ustawy oznacza, że rada gminy powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny omawianą materię podlegającą regulacji. Rada podejmując przedmiotową uchwałę wyznacza kierunek działań wójta w tej dziedzinie. Zatem jej postanowienia winny być precyzyjne i kompleksowe, tak aby postanowienia programu mogły być wykonywane przez wójta w odpowiedni sposób. Brak jest normatywnego uzasadnienia do przekazania tej kompetencji wójtowi. Brak wskazania zamkniętej liczby zadań może wprowadzać element niepewności u podmiotów podejmujących współpracę lub noszących się z takim zamiarem co do możliwych do realizacji działań, to znaczy doprowadza do powstania wątpliwości, czy będą one objęte zakresem przedmiotowym programu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 lipca 2014r. sygn. akt III SA/Wr 175/14, program powinien na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego dać pełną wiedzę potencjalnym organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 omawianej ustawy co do wszystkich sfer współpracy, jaką planuje jednostka samorządu terytorialnego w danym roku. Dodatkowo Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyroku z dnia 13 marca 2015r. sygn. akt II OSK 2658/14 stwierdził, że „Prawidłowe zrealizowanie upoważnienia ustawowego powinno polegać na wyczerpującym wymienieniu przewidywanego na dany rok zakresu przedmiotowego współpracy. Ma to na celu umożliwienie potencjalnym organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 omawianej ustawy posiadania pełnej wiedzy na temat zakresu planowanej na dany rok współpracy”.

Za przekroczenie delegacji ustawowej uznać należy również regulacje zawarte w § 15 ust. 4 uchwały, gdzie Rada nałożyła na organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące działalność

pożytku publicznego otrzymujące środki finansowe, obowiązek informowania o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania z budżetu Gminy Lubiszyn w materiałach informacyjnych.

W ocenie organu nadzoru organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie został upoważniony do nałożenia obowiązku o powyższej treści na podmioty realizujące zadanie publiczne w ramach współpracy. Stanowisko organu nadzoru opiera się na stwierdzeniu, że obowiązek informowania przez zleceniobiorcę, że zadanie publiczne jest współfinansowane ze środków otrzymanych od zleceniodawcy został wprowadzony do § 7 ust. 1 ramowego wzoru umowy o realizację zadania publicznego oraz umowy o realizację zadania publicznego na podstawie oferty wspólnej, o których mowa w art. 16 ust. 1 i 6 ustawy, stanowiącego załącznik nr 3 do rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U.2018.2057).

Jednocześnie z uwagi na fakt, że to organ wykonawczy, a nie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest stroną umowy o wsparcie / powierzenie realizacji zadania publicznego, to jemu zgodnie z zasadą swobody kontraktowania wynikającą z art. 353¹ k.c. przysługują uprawnienia związane z ułożeniem stosunku prawnego według swego uznania, o ile tylko jego treść lub cel nie sprzeciwiają się naturze stosunku, ustawie lub zasadom współżycia społecznego. W świetle powyższego należy uznać, że wskazanie w § 10 ust. 4 uchwały wzoru umowy na podstawie, którego zostanie udzielona dotacja co do zasady przekracza zakres delegacji z art. 5a ust. 1 i 4 u.d.p.p. Powyższą regulację, jako wykraczającą poza delegację ustawową należy uznać za przyjętą z istotnym naruszeniem prawa.

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