

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.20.2024

z dnia 25 stycznia 2024 r.

Rada Gminy Zabór

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2023.40 j.t. ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV.381.2023 Rady Gminy Zabór z dnia 21 grudnia 2023r. w sprawie Programu współpracy Gminy Zabór z organizacjami pozarządowymi na 2024 rok w części: § 12 ust. od 5 do ust. 11, ust. 12 pkt 3 i 4, ust. 13, ust. 14 pkt 6 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 21 grudnia 2023r. Rada Gminy Zabór podjęła uchwałę w sprawie Programu współpracy Gminy Zabór z organizacjami pozarządowymi na 2024 rok.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 28 grudnia 2023r.

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. 1 i ust. 2a–2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2023.571 j.t., 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 zawężyć 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.

Za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej należy uznać zapisy § 12 ust. 5 uchwały, w którym Rada Gminy postanowiła, że w pracach komisji mogą uczestniczyć osoby posiadające specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy, a w szczególności uczestniczyć z głosem doradczym lub wydawać opinie. 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 i udziału 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). Zapisy zakwestionowanego § 12 ust. 5 uchwały stanowią powtórzenie z modyfikacją przepisów art. 15 ust. 2e i 2ea u.d.p.p. Należy podkreślić, że Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać 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 kandydatur (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).

Kolejne uwagi organu nadzoru odnoszą się do zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Zgodnie z § 12 ust. 6 kwestionowanej uchwały: Komisja dokonuje oceny formalnej oraz oceny merytorycznej oferty. Stosownie do z § 12 ust. 7: Ocena merytoryczna ustalana jest przez zsumowanie ocen przydzielonych indywidualnie przez wszystkich członków Komisji. Zgodnie z § 12 ust. 8: Za najkorzystniejszą ofertę będzie uznana oferta, która w ocenie merytorycznej uzyska największą liczbę punktów, jednak nie mniej niż 50 % maksymalnej ilości punktów możliwych do uzyskania. W razie, gdy do postępowania konkursowego zgłoszona została tylko jedna oferta, Komisja może przyjąć tę ofertę, jeżeli stwierdzi, że spełnia ona wymagania określone w ustawie i ogłoszeniu o konkursie (§ 12 ust. 9). W przypadku zgłoszenia się do postępowania konkursowego kilku ofert na to samo zadanie, Komisja może wybrać więcej niż jedną ofertę, jeśli stwierdzi, że spełniają one wymagania określone w w/w ustawie (§ 12 ust. 10).

Dwie lub więcej organizacje działające wspólnie mogą złożyć ofertę wspólną na zasadach określonych w art. 14 ust. 3 - 5 ustawy (§ 12 ust. 11). Komisja, przystępując do opiniowania złożonych ofert, dokonuje kolejno następujących czynności: 1) otwiera koperty z ofertami, 2) ustala, które z ofert spełniają warunki formalne określone w ustawie oraz ogłoszeniu o konkursie, 3) odrzuca oferty nie odpowiadające warunkom określonym w ustawie oraz ogłoszeniu o konkursie lub zgłoszone po wyznaczonym terminie, 4) rozpatruje merytorycznie oferty spełniające warunki określone w ustawie oraz ogłoszeniu o konkursie (§ 12 ust. 12). Natomiast stosownie do § 12 ust. 13: Komisja dokonując oceny merytorycznej: 1) ocenia możliwość realizacji zadania przez organizację, 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 będzie realizować zadania publiczne, 4) w przypadku wsparcia realizacji zadania, uwzględnia planowany przez organizację udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego, 5) uwzględnia planowany przez organizację wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków, 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób realizacji otrzymanych na ten cel środków, 7) wskazuje oferty, na które proponuje się udzielenie dotacji albo nie przyjmuje żadnej z ofert.

Tymczasem 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 Zabór. 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 § 12 ust. 6 -10, § 12 ust. 12 pkt 3 i 4, 14 pkt 6 uchwały, gdzie mowa jest o ocenie i odrzucaniu ofert, a nie o ich opiniowaniu.

W ocenie organu nadzoru zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 u.d.p.p. kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje również upoważnienia do zamieszczania w uchwale programowej przesłanek czy kryteriów, w oparciu o które komisja konkursowa będzie dokonywać oceny złożonych ofert (§ 12 ust. 13 uchwały). Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały stanowią zatem istotne naruszenie wspomnianego już art. 15 ust. 1 i ust. 2a, a także art. 13 ust. 2 pkt 6 u.d.p.p. Zgodnie z przepisem art. 13 ust. 2 pkt 6 u.d.p.p. 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 Zabór (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 25 marca 2018 r., sygn. akt: II SA/Ol 78/18).

Rada Gminy Zabór z przekroczeniem delegacji ustawowej, w § 12 ust. 11 programu wskazała, że dwie lub więcej organizacje działające wspólnie mogą złożyć ofertę wspólną na zasadach określonych w art. 14 ust. 3 – 5 ustawy. Organ nadzoru zwraca uwagę, że to ustawodawca w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w art. 14 ust. 3 – 5 uregulował możliwość oraz zasady składania oferty wspólnej. Dlatego też zapisy uchwały w powyższym zakresie, jako wykraczające poza delegację wynikającą z art. 5a ust. 1, 4 u.d.p.p., należy uznać za przyjęte z istotnym naruszeniem prawa.

W świetle powyższego, 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