

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.7.2024

z dnia 16 stycznia 2024 r.

Rada Gminy Szczaniec

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

§ 11 ust. 2, § 13 ust. 8, § 13 ust. 12 pkt 3, § 13 ust. 13 pkt 1-6 oraz pkt 7 w zakresie słów „albo nie przyjmuje żadnej z ofert” oraz § 13 ust. 14 uchwały Nr LXIII/240/23 Rady Gminy Szczaniec z dnia 14 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Szczaniec z organizacjami pozarządowymi na rok 2024.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 grudnia 2023r. Rada Gminy Szczaniec podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Szczaniec z organizacjami pozarządowymi na rok 2024. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j: Dz. U. z 2023., poz. 571), zwana dalej "ustawą".

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 18 grudnia 2023r.

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

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy 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.

Powołany przepis art. 5a ust. 4 ustawy, w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które powinny być w programie ujęte, ale uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Przedmiotowa uchwała zawiera wszystkie obligatoryjne elementy programu, zawiera również jednak kwestie wykraczające poza zakres delegacji ustawowej.

Zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy: 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. Tymczasem Rada Gminy Szczaniec zmodyfikowała w uchwale ten przepis ustawy, skracając ustawowy termin na przedłożenie sprawozdania oraz narzucając organowi wykonawczemu jego treść w postaci „wzoru”, bowiem zgodnie z § 11 ust. 2 uchwały: „Wójt złoży Radzie Gminy sprawozdanie z realizacji Programu w 2024r. do 30 kwietnia roku następnego. Wzór sprawozdania stanowi załącznik do uchwały”.

Powtarzanie, uzupełnianie lub modyfikacja przepisów ustawy przepisami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego, jest niezgodna z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia, które należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa. Zgodnie z wyrokiem NSA we Wrocławiu z dnia 25 marca 2003 r., sygn. II SA/Wr 2572/02, "Narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

W dalszej części uchwały Rada Gminy uregulowała kwestie dotyczące pracy komisji konkursowych. I tak, zgodnie z § 13 ust. 8 uchwały „Oferta, która w ocenie merytorycznej otrzymała mniej niż 50% max ilości punktów do uzyskania, zostanie odrzucona”. Zgodnie z § 13 ust. 12 pkt 3 Komisja „odrzuca oferty nie odpowiadające warunkom określonym w ustawie oraz ogłoszeniu o konkursie lub zgłoszone po wyznaczonym terminie”. Zgodnie z § 13 ust. 13 pkt 7 Komisja „wskazuje oferty, na które proponuje się udzielenie dotacji albo nie przyjmuje żadnej z ofert”.

Należy wskazać, że art. 15 ust. 2a ustawy przyznaje komisji konkursowej wyłącznie uprawnienie do opiniowania złożonych ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, LEX nr 2275942). Uprawnienia komisji konkursowej mają wyłącznie charakter opiniodawczy, zaś rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, a zatem do wójta. Zdaniem organu nadzoru zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ww. ustawy kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje upoważnienia do udzielania komisji konkursowej kompetencji do rozpatrywania ofert. Zadaniem komisji jest opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzygnięcie o wynikach konkursu czy też decydowanie o dalszym udziale w nim poszczególnych ofert. Wyboru oferty dokonuje bowiem wójt gminy (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14).

Zdaniem organu nadzoru zawarta w ustawie kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje uprawnień do decydowania o dalszym udziale ofert w konkursie, w tym do odrzucenia ofert nieodpowiadających warunkom formalnym lub złożonych po wyznaczonym terminie. W opinii organu nadzoru powyższe postanowienia Programu tj. § 13 ust. 8, § 13 ust. 12 pkt 3 oraz § 13 ust. 13 pkt 7 w zakresie słów „albo nie przyjmuje żadnej z ofert”, odnoszące się do możliwości odrzucania/nieprzyjmowania przez komisję konkursową ofert, stanowią przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy. Przyznane komisji ww. uprawnień, czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając tym samym kompetencje Wójta w tym zakresie.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy 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.

Rada Gminy Szczaniec dokonała modyfikacji ww. przepisu ustawy uchwalając § 13 ust. 13 pkt 1-7 uchwały o treści:

"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) uwzględni planowany przez organizację wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków,

6) uwzględni 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."

Należy zwrócić uwagę, że Rada Gminy Szczaniec powtórzyła oraz częściowo zmodyfikowała w § 13 ust. 13 pkt 1-6 uchwały kryteria oceny określone przez ustawę. Jak słusznie wskazał WSA w Gorzowie Wlkp. w wyroku z dnia 7 grudnia 2006 r., sygn. II SA/Go 471/06 "Zgodnie - z § 137 w związku z § 143 rozporządzenia z 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908) - w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Tym bardziej sprzeczne z prawem jest dokonywanie zmian w zapisach ustawowych i regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż w ustawie. Powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego co zostało już pomieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego".

Ponadto w § 13 ust. 14 uchwały znajduje się błędne odesłanie do „ust. 14, pkt 1-3 i 7” uchwały, podczas gdy ust. 14 nie zawiera żadnych podpunktów. Jednak z uwagi na stwierdzenie nieważności § 13 ust. 13 pkt 1-6 i częściowo pkt 7 uchwały, do którego zapewne miało się odnosić to odesłanie, należy również stwierdzić nieważność § 13 ust. 14 uchwały.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzam jak 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