

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.212.2021.AZie

z dnia 22 grudnia 2021 r.

Rada Miejska w Ośnie Lubuskim

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U.2021.1372 j.t. ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/202/2021 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim z dnia 24 listopada 2021r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Ośno Lubuskie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok, w części: § 13 tiret 3 w zakresie słów"- umieszczania informacji o dofinansowaniu zadania ze środków budżetu gminy w materiałach informacyjnych", § 26 ust. 3, 4, § 30 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 listopada 2021 r. Rada Miejska w Ośnie Lubuskim podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Ośno Lubuskie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 26 listopada 2021 r.

Po przeprowadzeniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że uchwała w części wymienionej na wstępie istotnie naruszają prawo, tj. art. 5a ust. 1 i ust. 4 pkt. 11 w zw. z art. 13 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 15 ust. 1, ust. 2a–2f ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U.2020.1057 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 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 Miejska w Ośnie Lubuskim z przekroczeniem delegacji ustawowej w § 13 tiret 3 uchwały nałożyła na organizacje pozarządowe, realizujące zadania publiczne i dysponujące dotacją z Gminy Ośno Lubuskie na ten cel, obowiązek informowania o dofinansowaniu zadania ze środków budżetu gminy 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.

Z kolei w § 26 ust. 3 i 4 uchwały Rada Miejska w Ośnie Lubuskim postanowiła, że tryb pracy komisji oraz kryteria opiniowania ofert zostaną określone w zarządzeniu Burmistrza o jej powołaniu (ust. 3). W skład komisji wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego gminy (ust. 4). Organ nadzoru wskazuje, że norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów art. 5a ust. 1 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). 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).

Z kolei zobowiązanie Burmistrza do określenia w zarządzeniu o powołaniu komisji trybu pracy komisji oraz kryteriów opiniowania ofert istotnie narusza dyspozycję art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym ustalenie zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert stanowi obligatoryjny element rocznego programu współpracy. Z powołanego przepisu ustawy wynika, że materia ta winna być wyczerpująco określona przez Radę w uchwalanym programie, jak również to, że Rada jest jedynym organem uprawnionym przez ustawodawcę do stanowienia w powyższym zakresie. Należy zatem stwierdzić, że Rada dokonała nieuprawnionego scedowania przysługujących jej kompetencji na Burmistrza Ośna Lubuskiego, który w drodze zarządzenia - aktu nie posiadającego waloru aktu prawa miejscowego - określiłby dodatkowe zasady działania komisji konkursowych ponad te, które zostały określone przez Radę w przedmiotowej uchwale. To Rada winna w sposób szczegółowy uregulować kwestie związane z poszczególnymi czynnościami podejmowanymi przez komisję w trakcie prowadzonego postępowania konkursowego. Niedopuszczalne jest zatem nałożenie na organ wykonawczy obowiązku wydania zarządzenia w przedmiotowej sprawie. Jednocześnie stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 6 u.d.p.p. tryb i kryteria stosowane przy wyborze ofert powinny być zawarte w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert. Tak więc o tym, jakie zostaną zastosowane kryteria przy wyborze ofert, decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert. Art. 15 ust. 1 ustawy wskazuje z kolei ustawowe kryteria, jakimi powinien kierować się organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert. Tak więc Rada nie może w uchwale programowej zawierać

regulacji dotyczących kryteriów, jakie mają być brane pod uwagę przy opiniowaniu czy ocenianiu ofert przez komisję.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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. Nieprawidłowy jest zatem zapis § 30 uchwały o utracie mocy przez uchwałę Nr XVI/138/2020 Rady Miejskiej w Ośnie Lubuskim w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Ośno Lubuskie z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2021r., gdyż zgodnie z § 16 uchylanej uchwały działania w niej określone obejmują rok kalendarzowy 2021.

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