



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 29 grudnia 2017 r.

Poz. 5617



WOJEWODA LUBELSKI

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE NR PN-II.4131.438.2017 WOJEWODY LUBELSKIEGO

z dnia 28 grudnia 2017 r.

stwierdzające nieważność uchwały Nr XXX/161/2017 Rady Gminy Hanna z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami mogącymi realizować zadania pożytku publicznego na 2018 rok, w części obejmującej § 2 ust. 4 w brzmieniu: „w tym co najmniej 2 przedstawiciele gminy powołanych spośród pracowników urzędu gminy oraz co najmniej 1 osoba wskazana przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy”, § 2 ust. 5 i 7, § 3 ust. 4, § 5 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/161/2017 Rady Gminy Hanna z dnia 28 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami mogącymi realizować zadania pożytku publicznego na 2018 rok, w części obejmującej § 2 ust. 4 w brzmieniu: „w tym co najmniej 2 przedstawiciele gminy powołanych spośród pracowników urzędu gminy oraz co najmniej 1 osoba wskazana przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy”, § 2 ust. 5 i 7, § 3 ust. 4, § 5 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXX/161/2017 Rady Gminy Hanna została doręczona organowi nadzoru w dniu 6 grudnia 2017 r.

Powołując w podstawie prawnej uchwały art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817, z późn. zm.) Rada Gminy Hanna przyjęła roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W myśl 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 ustawy, 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.

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zawiera katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Zgodnie z tym przepisem, obligatoryjnymi elementami rocznego programu współpracy są 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) informacja o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji;
- 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Przytoczony przepis art. 5a ust. 4 ustawy określa niezbędne minimum postanowień, jakie powinna zawierać uchwała ustanawiająca program współpracy.

W załączniku do uchwały zatytułowanym „Regulamin komisji konkursowych” w § 2 ust. 4 Rada Gminy Hanna określiła, że w skład komisji konkursowej wchodzi od 3 do 5 osób, w tym co najmniej 2 przedstawiciele gminy powołanych spośród pracowników urzędu gminy oraz co najmniej 1 osoba wskazana przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy.

Ponadto w § 2 ust. 5 załącznika do uchwały Rada Gminy Hanna przyjęła, że *Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 jedynie w przypadkach określonych ustawą.*

W pracach komisji mogą uczestniczyć, na wniosek członka komisji lub własny, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Decyzję w przedmiotowym zakresie podejmuje wójt (§ 2 ust. 7 załącznika).

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy stanowią nieuprawnioną modyfikację przepisów ustawowych regulujących skład komisji konkursowej zawartych w art. 15 ust. 2b, 2d, 2da, 2e, 2ea ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z art. 15 ust. 2b w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki.

W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie (art. 15 ust. 2d).

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 (art. 15 ust. 2da).

Mocą ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U. z 2015 r. poz. 1339) zostało nadane nowe brzmienie

art. 15 ust. 2e, zgodnie z którym komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Ponadto, ustawa zmieniająca w art. 15 po ust. 2e dodała ust. 2ea, który stanowi, iż osoby, o których mowa w ust. 2e, mogą w szczególności:

- 1) uczestniczyć w pracach komisji z głosem doradczym;
- 2) wydawać opinie.

Skład komisji konkursowych został określony przez ustawodawcę. Przywołane regulacje nie dają Radzie Gminy Hanna podstaw do wkraczania w ustawowo unormowaną sferę składu czy członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów ustawowych w uchwale Rady (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 175/14, z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14, z dnia 6 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 162/14, z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 124/13).

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko dotyczące istnienia zakazu, odnoszonego także do przepisów stanowiących w formie uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, ponownego regulowania (powtarzania) materii wcześniej już uregulowanej w aktach wyższych rangą. Taka praktyka, niezależnie od motywacji, która legła u podstaw jej stosowania, jest z jednej strony zbędna (jako że rozwiązania ustawowe i tak już przecież obowiązują), z drugiej zaś strony może być przyczyną dezinformacji wynikającej z faktu odmiennego interpretowania tych samych zapisów na gruncie ustawy i na gruncie uchwały, w której je powtórzono (por. wyrok NSA z dnia 14 października 1999 r., II SA/Wr 1179/98).

Trzeba bowiem 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 ustawodawcy. Należy zatem uznać, że powszechnie obowiązujący porządek prawny narusza w stopniu istotnym modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego.

W § 3 ust. 4 załącznika do uchwały Rada Gminy Hanna przyjęła ponadto, regulując zasady działania komisji konkursowej, iż *oferty niekompletne nie podlegają rozpatrywaniu i są odrzucane*.

Jednocześnie w § 5 ust. 1 pkt 4 załącznika do uchwały, Rada Gminy ustaliła, iż z posiedzenia komisji konkursowej sporządza się protokół obejmujący w szczególności *nazwy podmiotów, których oferty nie były rozpatrywane z podaniem przyczyn nierozpatrzenia*.

Zdaniem organu nadzoru powyższe zapisy zostały podjęte z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 oraz ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Z treści art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika w sposób bezpośredni, że oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Tym samym ten właśnie organ jest wyłącznie uprawniony do rozstrzygnięcia, czy oferta będzie podlegała odrzuceniu.

Organ wykonawczy gminy, do którego należy ogłoszenie otwartego konkursu ofert, będzie bowiem oceniał, m. in. w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy oraz przedstawioną przez komisję konkursową opinię co do złożonych ofert, czy oferta spełnia wymogi formalne i prawne.

Rada nie może zaś 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 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania ofert. Oznacza to, że zadaniem komisji jest opiniowanie ofert, nie zaś rozstrzygnięcie o wynikach konkursu czy też decydowanie o dalszym udziale w nim poszczególnych ofert.

Zatem stwierdzić należy, iż to organ administracji publicznej a nie komisja konkursowa, został wyposażony w kompetencję do rozpatrywania ofert w oparciu o kryteria określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Do zadań komisji konkursowej, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy należy wyłącznie opiniowanie, nie zaś rozpatrywanie, złożonych ofert.

Należy podkreślić, iż zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie delegacja dla rady gminy ograniczona jest do określenia w programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Tym samym postanowienia dotyczące rozpatrywania ofert nie mieszczą się w granicach upoważnienia do określenia zasad działania komisji konkursowych.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, że organy m.in. samorządu terytorialnego podejmują działania w oparciu o normy wyznaczające ich kompetencje lub zadania. Przekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego należy wobec powyższego traktować jako istotne naruszenie prawa.

W tym stanie rzeczy, stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXX/161/2017, we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

WOJEWODA LUBELSKI

Przemysław Czarnek

Otrzymują:

- 1) Przewodniczący Rady Gminy Hanna
- 2) Wójt Gminy Hanna