



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 21 grudnia 2023 r.

Poz. 12291

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.468.2023.5

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 14 grudnia 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.)

orzekam

nieważność pkt 1 w zakresie wyrazów: „lub dane zadanie można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w przepisach odrębnych (w szczególności na zasadach i w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych z zachowaniem metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania)” w Rozdziale VIII oraz pkt 2 w zakresie wyrazów: „w terminie do dnia 31 maja 2024 roku” w rozdziale XIII załącznika do uchwały nr XLII/263/2023 Rady Gminy Brodnica z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie rocznego Programu Współpracy Gminy Brodnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 – ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 13 listopada 2023 r. Rada Gminy Brodnica podjęła uchwałę nr XLII/263/2023 w sprawie rocznego Programu Współpracy Gminy Brodnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024, zwaną dalej „uchwałą”. „Roczny Program Współpracy Gminy Brodnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024”, zwany dalej „programem” stanowi załącznik do uchwały.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463, 1688) oraz art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 16 listopada 2023 r.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Podstawę prawną uchwały stanowi art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 573., zwanej dalej „ustawą”), zgodnie z którym: „Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu”.

Podkreślić należy, że oceniana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) organy samorządu

terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Z kolei przepis art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11). Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy wyciągnąć także wnioski o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdzono w przytoczonym powyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W pkt 1 Rozdziału VIII programu zapisano: „Realizacja Programu odbywa się poprzez przeprowadzenie otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia lub dane zadanie można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w przepisach odrębnych (w szczególności na zasadach i w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych z zachowaniem metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania)”.

W ocenie organu nadzoru przytoczone postanowienie programu – w części, w jakiej dopuszcza zlecenie realizacji zadań gminy organizacjom z pominięciem otwartego konkursu ofert, jeśli dane zadanie można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w przepisach odrębnych, w tym „w szczególności na zasadach i w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych z zachowaniem metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania” – został wydany z istotnym naruszeniem art. 11 ust. 2, 5 i 6 ustawy.

W myśl art. 11 ust. 1 ustawy: „Organy administracji publicznej: 1) wspierają w sferze, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie; 2) powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie”. Przepis art. 11 ust. 2 ustawy wprowadza zasadę, że: „Wspieranie oraz powierzanie, o których mowa w ust. 1, odbywają się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a-11c lub art. 19a”. Na mocy art. 11 ust. 5 ustawy: „Wspieranie oraz powierzanie zadań, o których mowa w ust. 1, może nastąpić na zasadach i w trybie przepisów o partnerstwie publiczno-prywatnym albo na podstawie umów międzynarodowych, jeżeli na realizację określonego zadania publicznego będą przekazywane niepodlegające zwrotowi środki ze źródeł zagranicznych”. Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 6 ustawy: „W przypadku unieważnienia otwartego konkursu ofert, o którym mowa w ust. 2, organ może ponownie ogłosić otwarty konkurs ofert lub zastosować tryb wynikający z innych przepisów, w tym przepisów ustawy z dnia 11 września 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2019)”. To zatem ustawodawca unormował kwestie trybów, w jakich organ administracji publicznej może wspierać lub powierzać realizację zadań publicznych (w sferze, o której mowa w art. 4 ustawy) organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy. Ustawowo określone zostały także warunki dopuszczalności (przesłanki) zastosowania poszczególnych trybów.

W świetle cytowanych wyżej postanowień art. 11 ustawy stwierdzić należy, że w obecnie obowiązującym porządku prawnym ustawodawca nie przewiduje możliwości zlecenia omawianym organizacjom i podmiotom realizacji zadań publicznych w sferze, o której mowa w art. 4 ustawy, z pominięciem otwartego konkursu ofert, jeśli „dane zadanie można zrealizować efektywniej w inny sposób”, w tym „w szczególności na zasadach i w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych z zachowaniem metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania”. Możliwość taką przewidywał art. 11 ust. 4 ustawy w jego pierwotnym brzmieniu, obowiązującym do dnia 11 marca 2010 r. Przepis ten stanowił wówczas, że: „Powierzenie, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, może nastąpić w innym trybie niż określony w ust. 2, jeżeli dane zadania można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach, w szczególności poprzez zakup usług na zasadach i w trybie

określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, przy porównywalności metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania”. Ustawodawca zrezygnował jednak z takiego rozwiązania, nowelizując mocą ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146) brzmienie m.in. art. 11 ust. 4.

Zdaniem organu nadzoru, uwzględniając stan prawny na dzień podejmowania badanej uchwały stwierdzić zatem należy, że pkt 1 Rozdziału VIII Programu, w zakresie w jakim dopuszcza zlecenie realizacji zadań gminy z pominięciem otwartego konkursu ofert, jeśli dane zadanie można zrealizować efektywniej w inny sposób, w tym „w szczególności na zasadach i w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych z zachowaniem metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania”, nie znajduje uzasadnienia prawnego, pozostając w istotnej sprzeczności z art. 11 ust. 2, 5 i 6 ustawy.

Stosownie do pkt 2 rozdziału XIII programu: „Wójt w terminie do dnia 31 maja 2024 roku przedłoży Radzie sprawozdanie z realizacji Programu”.

W ocenie organu nadzoru przytoczony zapis narusza prawo w stopniu istotnym. 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”. Brak jest przepisu powszechnie obowiązującego prawa, który upoważniałby radę do skrócenia, czy też do wydłużenia wskazanego powyżej terminu. Zatem, Wójt Gminy Brodnica zobowiązany jest przedłożyć Radzie Gminy Brodnica sprawozdanie z realizacji programu nie później niż do dnia 31 maja 2025 r., nie zaś - jak wynika z treści kwestionowanego postanowienia w terminie do dnia 31 maja 2024 r.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski

(-) Michał Zieliński

(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Gminy Brodnica

Wójt Gminy Brodnica