

WSS
Do urzęd.
BN + WAP



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NK-N.4131.92.48.2013.MS1



Wrocław, dnia 13 grudnia 2013 r.

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, z późn. zm.) Wojewoda Dolnośląski

stwierdza nieważność

w części uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodzcu Nr XLII/307/13 z 15 listopada 2013 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy i Miasta Nowogrodzic z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2014, (dalej: Uchwała) tj.:

- §10 ust. 3 Załącznika do uchwały nr XLII/307/13 Rady Miejskiej w Nowogrodzcu z dnia 15 listopada 2013 r. (dalej: Załącznik);
- §10 ust. 4 Załącznika;
- §10 ust. 5 Załącznika;
- §10 ust. 10 Załącznika.

UZASADNIENIE

15 listopada 2013 r., działając na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 19, art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 5a ust. 1 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm., dalej: Ustawa), Rada Miejska w Nowogrodzcu podjęła Uchwałę.

Uchwałę przedłożono Wojewodzie Dolnośląskiemu 21 listopada 2013 r., Pismo z 18 listopada 2013 r., WAP.0002.42.2013.BR.

W toku postępowania nadzorczego, Organ Nadzoru stwierdził podjęcie Uchwały w części:

- §10 ust. 3 Załącznika z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1 i art. 5a ust. 4 pkt 11 Ustawy;
- §10 ust. 4 Załącznika z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 1, 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 13 ust. 2 pkt 6 Ustawy;
- §10 ust. 5 Załącznika z istotnym naruszeniem art. 5 ust. 3 Ustawy;
- §10 ust. 10 Załącznika z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2i Ustawy.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 Ustawy, 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. Przedmiotowy program współpracy jest uchwalany do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Program obligatoryjnie zawiera następujące elementy (zgodnie z art. 5a ust. 4 Ustawy):

- 1) cel główny i cele szczegółowe programu;
- 2) zasady współpracy;

- 3) zakres przedmiotowy;
- 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 Ustawy;
- 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 wyżej przepis Ustawy określa obligatoryjne elementy treściowe i determinuje zakres uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wskazanymi art. 3 ust. 3. O zrealizowaniu normy kompetencyjnej określonej w wymienionych przepisach można mówić tylko w przypadku, gdy akt organu stanowiącego gminy reguluje wszystkie zagadnienia wymienione w art. 5a ust. 4 Ustawy. Ustawodawca wprowadzając tę regulację, dążył do tego by w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy zawarte zostały co najmniej wszystkie elementy tam wymienione.

Zgodnie z §10 ust. 3 Załącznika: „*Pracami Komisji kieruje Burmistrz.*” Przedmiotowe postanowienie w sposób istotny narusza przepisy prawa – art. 5a ust. 1 i art. 5a ust. 4 pkt 11 Ustawy. Podejmując uchwałę programową, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do ujęcia w jej treści kwestii związanych z trybem powoływania i zasadami działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Podejmując kwestionowane postanowienie Rada Miejska w Nowogrodźcu wykroczyła poza określony i powierzony przez Ustawodawcę obszar regulacji spraw na poziomie lokalnym. Organ stanowiący ma jedynie możliwość sprecyzowania kwestii trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych. Trudno przyjąć, że w którejkolwiek z tych kategorii mieści się upoważnienie do narzucenia podmiotu czy organu który kierowałby pracami tego gremium.

Istotnym jest to, że kształt personalny komisji został określony w postanowieniach art. 15 ust. 2b-2d Ustawy. Z przywołanych regulacji wynika, że członkowie komisji są przedstawicielami organu administracji publicznej organizującego postępowanie konkursowe oraz osobami wskazanymi przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 Ustawy z wyłączeniem osób wskazanych przez te organizacje lub podmioty biorące udział w konkursie. Analizując te regulacje należy zaznaczyć, iż Ustawodawca nie wyróżnił w jakikolwiek sposób osób będących członkami komisji ze względu na podmiot je desygnujący. Przyjęcie przez Radę Miejską w Nowogrodźcu postanowienia §10 ust. 3 Załącznika narusza tę koncepcję. Skład i funkcje poszczególnych członków komisji są regulowane właściwym aktem przez organizatora konkursu.

Mając na uwadze powyższe należy w ramach podsumowania tej części Rozstrzygnięcia skonstatować, że podjęcie §10 ust. 3 Załącznika nastąpiło z istotnym naruszeniem prawa. Przesądza to o konieczności stwierdzenia nieważności w tym zakresie Uchwały.

Na mocy postanowienia §10 ust. 4 Załącznika przyjęto, że: „*Komisja przy rozpatrywaniu ofert stosuje kryteria określone w art. 15 ust. 1 ustawy.*” Przedmiotowa regulacja istotnie narusza normy art. 5a ust. 1, art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz art. 13 ust. 2 pkt 6 Ustawy. Jak już była mowa powyżej Rada Miejska w Nowogrodźcu była zobowiązana do zawarcia w uchwale programowej regulacji związanych z trybem powoływania i zasadami działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. W tym zakresie nie mieści się uprawnienie organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego

do narzucania komisji konkursowej kryteriów w świetle, których będzie „rozpatrywać” oferty. Sam Ustawodawca uznając, że każde postępowanie konkursowe należy traktować indywidualnie, wyposażył organ administracji publicznej w możliwość określenia kryteriów stosowanych przy wyborze ofert w ogłoszeniu otwartego konkursu (zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 6 Ustawy). Dlatego precyzowanie kryteriów które będą decydowały o wyborze ofert należy do organizatora postępowania konkursowego.

Nie należy również tracić z pola widzenia faktu, że kryteria, do których odwołano się w kwestionowanym postanowieniu, nawiązując do art. 15 ust. 1 Ustawy, są zaadresowane przez Ustawodawcę do organu administracji publicznej na etapie rozpatrywania ofert.

Zważywszy na powyższe, należy stwierdzić, iż za daleko idącym rozwiązaniem okazało się przyjęcie przez Radę Miejską w Nowogrodźcu postanowienia §10 ust. 4 Załącznika. Regulacją tą Organ naruszył ustawowe kompetencje Burmistrza Nowogrodźca do określenia kryteriów stosowanych przy wyborze ofert. Organ ten został wyposażony w to uprawnienie wolą Ustawodawcy. Jednocześnie nie zostało ono obwarowane dodatkowymi wymogami. Stąd wniosek, że działanie ograniczające to uprawnienie jako nieznajdujące oparcia w przepisach stanowi istotne naruszenie prawa i decyduje o jego nieważności.

W regulacji §10 ust. 5 Załącznika zawarto, że: „Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.” Przyjęte postanowienie w sposób istotny narusza przepis art. 5 ust. 3 Ustawy, w świetle którego współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 Ustawy odbywa się m.in. na zasadzie jawności. Ustawodawca nie określił na czym polega przedmiotowa transparentność jak również nie wyznaczył w świetle jakich czynników należy dokonywać jej oceny. Dlatego należy zauważyć, że jawnością powinno cechować się każde działanie, na jakimkolwiek stadium postępowania organów administracji publicznej jak również gremiów powołanych przez nie do realizacji określonych zadań.

Powyższemu założeniu przeczy przyjęte rozwiązanie w §10 ust. 5 Załącznika. Zamknięty charakter posiedzeń komisji konkursowych uniemożliwia oferentom składanie koniecznych wyjaśnień, które w okolicznościach konkretnej sprawy mogą okazać się niezbędne do prawidłowej oceny oferty. Przesądza to o konieczności stwierdzenia nieważności przedmiotowego postanowienia.

Postanowieniem §10 ust. 10 Załącznika Rada Miejska w Nowogrodźcu zdecydowała, że każdy może żądać uzasadnienia wyboru oferty lub jej odrzucenia. Przyjęta regulacja stanowi niedozwoloną modyfikację art. 15 ust. 2i Ustawy. Zgodnie z przepisem regulacji ustawowej: „Każdy, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu, może żądać uzasadnienia wyboru lub odrzucenia oferty.” Ustawodawca umożliwił skorzystanie z prawa wnioskowania o uzasadnienie wyboru lub odrzucenia oferty, co obwarował 30-dniowym terminem liczonym od dnia ogłoszenia wyników konkursu. Konfrontując przywołany przepis z przyjętą regulacją w Uchwale, należy podnieść, że Normodawca lokalny wprowadził nieograniczoną czasowo możliwość żądania uzasadnienia wyboru oferty lub jej odrzucenia. Postanowienie Uchwały nie tylko nie limituje czasowo możliwości żądania przedstawienia uzasadnienia ale również nie określa terminu początkowego, od którego dopuszczalnym jest przedstawienie stosownego wniosku.

Modyfikacja przepisów ustawowych aktem podejmowanym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest szczególnie krytykowana przez orzecznictwo sądów administracyjnych (w tym zakresie m.in. uzasadnienie do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 20 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 727/12, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*, jak również przytoczone tam judykaty). Solidaryzując się z poglądem wyrażonym w judykaturze, stwierdzić wypada, że modyfikując

normę ustawową art. 15 ust. 2i, Rada Miejska w Nowogrodźcu dopuściła się istotnego naruszenia prawa co przesądza o nieważności §10 ust. 10 Załącznika.

Mając na uwadze powyższe, stwierdza się jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gmny wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na podstawie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.) niniejsze Rozstrzygnięcie może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego, w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI


Aleksander Marek Skorupa