



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.810.2021

Łódź, 26 listopada 2021 r.

**Rada Gminy
Nowa Brzeźnica**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i poz. 1834).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 183/XXXV/21 Rady Gminy Nowa Brzeźnica z dnia 20 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Nowa Brzeźnica 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 na 2022 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Nowa Brzeźnica podjęła w dniu 20 października 2021 r. uchwałę w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Nowa Brzeźnica 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 na 2022 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Nowa Brzeźnica zawiadomienia w dniu 8 listopada 2020 r. znak: PNIK-I.4131.810.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 16 listopada 2021 r. Wójt Gminy Nowa Brzeźnica poinformował, że w dniu 30 listopada 2021 r. będzie podejmowana nowa uchwała, w której zostaną uwzględnione zastrzeżenia organu nadzoru.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

z prawem z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057z późn. zm.) - zwanej dalej ustawą, 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. W art. 5a ust. 4 ustawy ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy. W myśl tego przepisu, 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 odzwierciedla minimalną treść programu. W przepisie tym ujęto elementy, które powinny się znaleźć w uchwale dotyczącej programu współpracy, nie pozbawiając przy tym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego możliwości poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „w szczególności” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 143/13).

Podkreślić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, zgodnie z którym uchwała rady gminy podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, jest aktem prawa miejscowego. Program ten konkretyzuje bowiem sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o

działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących (por. wyroki WSA w Olsztynie z 30 czerwca 2020 r. sygn. II SA/OI 271/20; z 20 marca 2018 r. sygn. II SA/OI 78/18; wyrok WSA w Kielcach z 17 czerwca 2020 r. sygn. II SA/Ke 393/20). Ponadto poglądy te przedstawione zostały m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 592/20, z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 459/20, z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20, z dnia 28 października 2020 r., sygn. III SA/Łd 429/20; w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r. sygn. akt II SA/OI 120/19, z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18, w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. a. akt III SA/Wr 98/13. Zatem Rada Gminy stanowiąc w § 3 chwały, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Powyższe skutkuje stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru dostrzega szereg innych uchybień zawartych w załączniku do uchwały, a mianowicie, że niektóre postanowienia załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca pomiędzy Gminą Nowa Brzeźnica a organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Mając na uwadze wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz wyrok z dnia 28 października 2020r., sygn. akt III SA/Łd 429/20 należy stwierdzić, że Rada nie ma uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy, ponadto nie ma kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy.

W kontekście tych orzeczeń zdaniem organu nadzoru Rada również nie ma uprawnienia do stanowienia zapisów zawartych w § 1 pkt 6 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 ustawy.

W § 6 i § 7 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie na przepis art. 4 ust. 1 ustawy oraz określając ten zakres poprzez wskazanie „w szczególności” trzech obszarów zadań.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy zakresu przedmiotowego współpracy - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Katalog zadań powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie zadania gmina uznała za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 7 załącznika do uchwały użycie zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego.

Resumując, zdaniem organ nadzoru Rada nie może określać zakresu przedmiotowego odsyłając tylko do zadań zawartych w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy oraz nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu „w szczególności”, bowiem wtedy zadania te nie są określone kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

W rozdziale 9 zatytułowanym „Sposób realizacji programu” Rada w § 14 - § 17 zawarła regulacje, które w zdaniem organu nie dotyczą tego zagadnienia, natomiast odnoszą się do innych zagadnień np. do organizacji otwartego konkursu ofert. Zatem Rada przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

W § 26 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi uchwalany jest na okres roku budżetowego.

Zapis taki stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 1 ustawy, zgodnie z którą rada uchwała program współpracy organizacjami pozarządowymi na rok, a nie na rok budżetowy, jest to jednocześnie niedozwolona modyfikacja tego przepisu.

W § 27 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: „Do przeprowadzenia otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego przez organizacje pozarządowe Wójt Gminy Nowa Brzeźnica powołuje w drodze zarządzenia komisje konkursową”.

Zobowiązanie Wójta do powołania komisji konkursowej stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 ustawy, z uwagi na przekroczenie delegacji zawartej w tym przepisie. Ustawodawca nie przyznał radzie kompetencji do stanowienia w tym zakresie, pogląd taki wyraził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz w wyroku z dnia 28 października 2020r., sygn. akt III SA/Łd 429/20. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w

art. 15 ust. 2a ustawy wprost wskazano podmiot, który powołuje komisję konkursową, zatem brak podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana.

W § 30 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów”.

Takie postanowienie jest w sprzeczności z celami współpracy, która odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 175/14; dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20).

W § 32 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że do członków komisji biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracowników. Brak jest podstaw prawnych do powtarzania regulacji, które są już zawarte w ustawie tj. w art. 15 ust. 2f.

W § 33 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Z tytułu pracy w Komisji jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia”.

Organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. Normy prawne zamieszczone w programach muszą mieć postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych).

W § 35 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 załącznika do uchwały Rada wymieniła sytuacje, w których Komisja odrzuca oferty.

Postanowienia przyjęte w powyższych zapisach pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy. Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy delegacja dla rady do określenia w programie, trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, nie obejmuje uprawnienia do przyznawania komisji konkursowej prawa do władczego uznania o odrzuceniu oferty, bowiem kompetencje komisji mają charakter wyłącznie opiniodawczy (art. 15 ust. 2a ustawy).

Tym samym postanowienia dotyczące odrzucania ofert nie spełniających warunków określonych w ogłoszeniu konkursu lub ofert, w których kwota oczekiwanej dotacji przekracza kwotę przeznaczoną na realizację nie mieszczą się w granicach upoważnienia do określenia

zasad działania komisji konkursowej. Ponadto z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Tym samym, ten właśnie organ jest wyłącznie uprawniony do rozstrzygnięcia, czy oferta będzie podlegała odrzuceniu. Organ wykonawczy gminy będzie oceniał, m. in. w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy oraz oparciu opinii co do złożonych ofert przedstawioną przez komisję konkursową.

W § 35 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przyznała Komisji uprawnienia do oceny merytorycznej ofert, wyboru oferty najkorzystniejszej oraz prawo decydowania o wysokości środków przyznanych na realizację zadania.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że z treści art. 15 ust. 1 ustawy, wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert, a więc wsparcie organu samorządu terytorialnego w dokonaniu wyboru, co wprost wynika art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie programu współpracy, komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji a tym samym kompetencji do wyboru najkorzystniejszej oferty. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz w art. 15 ust. 1 ustawy.

Ponadto wszelkie regulacje zawarte w Programie w zakresie przyznania środków finansowych, stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. To organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest organ wykonawczy zobowiązany jest do określenia wysokości środków finansowych i jej przekazania na realizację zadania.

Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach, a nie ma żadnych uprawnień w zakresie proponowania wysokości środków finansowych oraz decydowania w tym zakresie.

W § 37 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wymieniła kryteria oceny ofert. Z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika po pierwsze, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). Po drugie z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że oferty rozpatruje organ administracji publicznej z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w pkt 1-6 tego przepisu. 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. Takie działanie stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1, ust. 2a ustawy, a także przekroczenie kompetencji określonej

w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Wobec powyższych uwag za niewłaściwe należy uznać zapisy zawarte w § 37 ust. 2 do ust. 4 oraz w § 36 załącznika do uchwały.

Z § 39 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały wynika, że rola Wójta Gminy Nowa Brzeźnica została ograniczona wyłącznie do zatwierdzenia wybranej oferty przez komisję konkursową i zawiadomienia oferentów o wynikach konkursu.

Taki zapis stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy, ponieważ to organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest Wójt rozpatruje oferty, a więc do niego należy decyzja o wyborze oferty a nie tylko jej zatwierdzanie. Ponadto regulacja taka stanowi również przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 40 i § 41 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które reguluje ustawa, zatem brak podstaw prawnych do ich ponownego regulowania w programie. Ponadto materia ta nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru uznał, iż rozstrzygnięciem nadzorczym należy objąć w całości uchwałę Nr 183/XXX//21 Rady Gminy Nowa Brzeźnica z dnia 20 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Nowa Brzeźnica 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 na 2022 rok, bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 powołanej ustawy oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości
Wójt Gminy Nowa Brzeźnica

