



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.354.2022.ML

Rada Gminy Lesznówola

ul. Gminna 60

05-506 Lesznówola

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm., zwanej dalej „u.s.g.”)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Gminy Lesznówola Nr 720/LVIII/2022 z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie *uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Lesznówola z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023* w części obejmującej: § 9 ust. 2, § 12 ust. 1 i ust. 2, § 14 oraz § 17 Załącznika Nr 1 do uchwały czyli *Rocznego programu współpracy Gminy Lesznówola z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023* (zwanego dalej: „Programem”).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 listopada 2022 r. Rada Gminy Lesznówola podjęła uchwałę Nr 720/LVIII/2022 w sprawie *uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Lesznówola z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023*.

W uchwale, jako podstawę prawną, wskazano art. 18 ust. 2 pkt 15 u.s.g. oraz art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2022 r. poz.1327 z późn. zm.), zwaną dalej: „u.dz.p.p.”.

Zgodnie z art. 5a u.dz.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. Przyjmując program współpracy rada, na podstawie art. 5a ust. 4 tej ustawy, zobowiązana jest określić w jego treści w szczególności: cel główny i cele szczegółowe programu, zasady współpracy, zakres przedmiotowy, formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy, priorytetowe zadania publiczne, okres realizacji programu, sposób realizacji programu, wysokość środków planowanych na realizację programu, sposób oceny realizacji programu, informację o sposobie tworzenia programu i o przebiegu konsultacji oraz tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W § 9 ust. 2 Programu wskazano zakres informacji, jakie powinno zawierać ogłoszenie otwartego konkursu ofert. W świetle art. 13 ust. 2 u.dz.p.p. „Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informację o:

- 1) rodzaju zadania;
- 2) wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania;
- 3) zasadach przyznawania dotacji;
- 4) terminach i warunkach realizacji zadania;
- 5) terminie składania ofert;
- 6) trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert;
- 7) zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3.”.

Tymczasem w § 9 ust. 2 Programu pominięto wymóg zawarcia, w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, informacji o zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i innym podmiotom, wskazanym w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p., co doprowadziło do modyfikacji wymogów ogłoszenia, które są uregulowane ustawowo.

Podobne naruszenie Rada Gminy Lesznowola popełniła w § 12 ust. 2 Programu, określając zakres informacji, które powinna zawierać oferta o wsparcie finansowe na realizację zadań. Przepisy ustawy w art. 14 ust. 1 i 1a oraz ust. 3 (w przypadku oferty wspólnej) regulują zakres informacji, które powinna zawierać oferta realizacji zadania publicznego. **Ustawodawca w przepisie art. 14 ust. 1 u.dz.p.p. posługuje się sformułowaniem „w szczególności” wymieniając obowiązkowe elementy informacji, które powinny się znaleźć w ofercie, co oznacza, że organ stanowiący gminy nie może pominąć, żadnego z nich, tylko może ustalić obok informacji obligatoryjnie wynikających z przepisu, dodatkowe informacje, które mają zostać zamieszczone w ofercie realizacji zadania publicznego.** Postanowienie § 12 ust. 2 Programu, istotnie narusza powołane wyżej przepisy ustawy, gdyż nie zawiera wszystkich elementów wskazanych w art. 14 ust. 1 i ust. 1a oraz ust. 3 u.dz.p.p. (w przypadku, gdy organizacje składają ofertę wspólną), a zatem modyfikuje wymogi, które są określone ustawowo.

Ponadto, postanowieniem § 12 ust. 1 Programu Rada Gminy Lesznowola określa sposób wypełnienia oferty przez wnioskodawcę ubiegającego się o dotację na realizację zadań publicznych. Natomiast w § 14 Programu Rada Gminy Lesznowola ustaliła, na jakie cele przekazane przez Gminę dotacje nie mogą być wykorzystane. Postanowienia § 12 ust. 1 oraz § 14 Programu wykraczają poza kompetencje Rady Gminy wynikające z art. 5a ust. 4 u.dz.p.p.

Przepis § 12 ust. 1 Programu adresowany jest wprost do wnioskodawcy ubiegającego się o dotację. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest aktem o charakterze planistycznym, programowym, który wyznacza kierunki i cele działania jednostki samorządu terytorialnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r. sygn. akt I OSK 2687/16). Jego treść stanowią normy *planistyczne*, normy-prognozy, normy zawierające pewną strategię i zarys zamierzeń organu administracji we wskazanym zakresie. Dlatego, organ nadzoru stoi na stanowisku, że, Rada Gminy nie może w dokumencie o charakterze planistycznym zawierać norm adresowanych do organizacji, które nakazują jej działania, określone przez organ stanowiący. Również określenie w § 14 Programu określonych dóbr, na jakie nie mogą być wykorzystane dotacje, nie mieści się w zakresie spraw przekazanych przez ustawodawcę do regulacji przyjętej na podstawie art. 5a ust. 4 u.dz.p.p.

W ocenie organu nadzoru treść kwestionowanego postanowienia Programu, może być przedmiotem umowy zawartej między organem, a organizacją pozarządową i tylko wtedy będzie miała charakter wiążący dla organizacji, która jest stroną umowy. Jak już wspomniano wyżej, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p., ma charakter aktu planistycznego, o znaczeniu kierunkowym dla gminy, stąd jego postanowienia nie zawierają norm, skierowanych do adresatów w celu wskazania im określonego sposobu zachowania się w postaci nakazu, zakazu lub uprawnienia.

W § 17 Programu Rada Gmin Lesznowola postanowiła, że warunkiem zlecenia przez Gminę organizacji pozarządowej lub podmiotowi zadania publicznego oraz przekazania środków budżetu na jego realizację jest zawarcie pisemnej umowy z wnioskodawcą. Kwestie dotyczące zawierania umowy między organem administracji publicznej, a organizacjami pozarządowymi lub podmiotami z art. 3 ust. 3 u.dz.p.p., forma umowy i jej rodzaje, zostały uregulowane w art. 16 ustawy. Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.dz.p.p. Organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybach, o których mowa w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów niniejszej ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania dotacji na realizację zadania. Postanowienie § 17 Programu, stanowi „uproszczenie” przepisu art. 16 u.dz.p.p., a więc modyfikację wymogów ustawowych, co kwalifikuje się jako istotne naruszenie ww. przepisu.

„W judykaturze przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia. Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło”. (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Go 271/18).

Uwzględniając powyższe, zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wskazanym w sentencji rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który wydał skarżone orzeczenie.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały *ex lege*, w zakresie objętym niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/