

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.1.2024

z dnia 12 stycznia 2024 r.

Rada Gminy Nowa Sól

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/435/2023 Rady Gminy Nowej Soli z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Nowa Sól z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 w całości - jako niezgodnej z: art. 5a ust. 4 pkt 10 i pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a–2e, art. 17 i art. 19a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 grudnia 2023 r. Rada Gminy Nowa Sól podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Nowa Sól z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. 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 (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 grudnia 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, że ww. uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 5a ust. 4 pkt. 10 i 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a–2e, art. 17 i art. 19a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (j.t. Dz.U. z 2023 poz. 571 ze zm., dalej „ustawa”).

Zgodnie z art. 5a ust. 4 ustawy 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, o ile w zakresie przedmiotowym nie tworzy zamkniętego katalogu elementów kształtujących treść programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które winny być w programie ujęte, o tyle użyte w nim wyrażenie "w szczególności" wskazuje na to, iż uchwalany program obligatoryjnie musi obejmować wszystkie kwestie określone w art. 5a ust. 4 ustawy. Pominięcie przez Radę Gminy któregoś z wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje zaś istotnym naruszeniem prawa. Stosownie do treści art. 5a ust. 4 ustawy zauważyć przy tym trzeba, iż wszystkie kwestie określone w tym przepisie składają się na treść programu.

Przechodząc do oceny prawnej podjętej przez Radę Gminy Nowa Sól uchwały należy stwierdzić, że postanowienia § 14 nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Regulacje tam zawarte nie zawierają bowiem wyczerpującej informacji o przebiegu konsultacji. Rada Gminy ograniczyła się tylko do ogólnych informacji, że projekt programu został skonsultowany zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Gminy Nowa Sól nr XLVII/236/10 z dnia 29 października 2010 r. w sprawie regulaminu określającego zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Jak wynika z wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 czerwca 2021 r., sygn. akt III SA/Gl 505/21, skoro ustawodawca wymaga informacji o przebiegu konsultacji, to wymaga dokładnego opisu czasu, w jakim te konsultacje zostały przeprowadzone, które podmioty w nich uczestniczyły, jaki wyznaczono im czas na zgłaszanie ewentualnych uwag oraz czy i jakie uwagi zgłoszono i w jaki sposób zgłoszone uwagi wpłynęły na treść podjętej uchwały. Jakkolwiek Rada w cyt. § 14 Programu użyła sformułowania "Projekt programu został skonsultowany...", jednakże w ślad za tym nie poszły regulacje doprecyzowujące jaki był przebieg przeprowadzonych konsultacji. Brak ponadto informacji dotyczących zgłoszonych uwag, tj. ile i jakie uwagi wpłynęły, które podmioty zgłosiły uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. W § 14 Programu nie wskazano terminu i sposobu przeprowadzenia konsultacji oraz nie omówiono ich wyników. Powyższe oznacza, że regulacje uchwały dot. informacji o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji należy uznać za niespełniające wymagań delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. W ocenie organu nadzoru, nieuregulowanie w przedmiotowym Programie obligatoryjnego elementu dotyczącego

informacji o przebiegu konsultacji stanowi istotne naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały w całości.

Badana uchwała zawiera również inne nieprawidłowości. W § 8 ust. 3 uchwały Rada postanowiła, że na wniosek organizacji pozarządowej lub innego podmiotu, zlecenie realizacji zadania publicznego o charakterze lokalnym może nastąpić z pominięciem otwartego konkursu ofert, na zasadach określonych w art. 19a ustawy. Zgodnie z art. 19a ust. 1 ustawy: "Na podstawie oferty realizacji zadania publicznego, o której mowa w art. 14, złożonej przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego uznając celowość realizacji tego zadania, może zlecić organizacji pozarządowej lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, z pominięciem otwartego konkursu ofert, realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym lub regionalnym, spełniającego łącznie następujące warunki: 1) wysokość dofinansowania lub finansowania zadania publicznego nie przekracza kwoty 10.000 zł; 2) zadanie publiczne ma być realizowane w okresie nie dłuższym niż 90 dni." Powyższa regulacja wprowadza wyjątek od konkursowego trybu zlecania realizacji zadania publicznego. Jako wyjątek od reguły powinna być interpretowana ściśle, z pominięciem wykładni rozszerzającej. Od wspomnianej regulacji prawodawca nie wprowadza wyjątków, ani też nie uprawnia gminy do modyfikowania warunków jej zastosowania. W badanej uchwale Rada Gminy Nowa Sól przewidziała tryb pozakonkursowy zlecenia zadania, jednak uwarunkowała jego zastosowanie odmiennie niż czyni to art. 19a ust. 1 ustawy. Rada bezzasadnie przyjęła za podstawę zlecenia wniosek organizacji pozarządowej lub innego podmiotu, co narusza art. 19a ust. 1 ustawy, albowiem bezprawnie modyfikuje bezwzględnie wiążącą normę prawną.

Zgodnie z § 9 ust. 2 uchwały, dotyczącym trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach, w skład komisji wchodzi: 1) co najmniej dwóch przedstawicieli organu wykonawczego Gminy, 2) osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, z wyłączeniem osób reprezentujących organizacje pozarządowe lub te podmioty biorące udział w konkursie. Z kolei § 9 ust. 5 uchwały stanowi, że komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje, o których mowa w ust. 2 pkt 2, w przypadkach wymienionych w art. 15 ust. 2d ustawy. Według organu nadzoru § 9 ust. 2 i ust. 5 uznać należy za podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej. Norma kompetencyjna zrekonstruowana na podstawie przepisów w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia "trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert" nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono bowiem unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13). Należy podkreślić, że tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że

zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 marca 2014 r., sygn. akt oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Ponadto Rada Gminy w § 9 ust. 7 postanowiła, że Komisja konkursowa rozpatruje każdą z ofert pod względem formalnym. W przypadku, gdy oferenci nie złożyli wymaganych załączników do oferty w postępowaniu konkursowym lub dokumenty te zawierają błędy formalne, przewodniczący komisji konkursowej wzywa równocześnie wszystkich oferentów do uzupełnienia złożonej oferty w ciągu 7 – dni od dnia ich otwarcia, oraz wyznaczy termin na ich uzupełnienie. Następnie z treści § 9 ust. 8 uchwały wynika, że Komisja konkursowa przy rozpatrywaniu ofert pod względem merytorycznym: a. ocenia zgodność oferty z przedmiotem ogłoszonego konkursu, b. ocenia możliwości realizacji zadania przez organizację, c. ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, d. uwzględnia wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania, e. ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób przy udziale których wnioskodawca będzie realizował zadanie publiczne, f. uwzględnia planowany przez organizację udział środków własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego, g. uwzględnia planowany przez organizację wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków, h. uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków, i. ocena ofert przez członków komisji dokonywana jest w formie punktowej w karcie oceny oferty, która zawiera powyższe kryteria. Z kolei zgodnie z § 9 ust. 9 uchwały wyniki oceny merytorycznej są podstawą podjęcia decyzji przez Wójta Gminy Nowa Sól o przydzieleniu wnioskowanej kwoty dotacji.

Należy wskazać, że art. 15 ust. 2a ustawy przyznaje komisji konkursowej wyłącznie uprawnienie do opiniowania złożonych ofert (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17, LEX nr 2275942). Zdaniem organu nadzoru zawarta w ustawie kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje uprawnienia do rozpatrywania ofert przez komisje konkursowe pod względem formalnym i merytorycznym. W opinii organu nadzoru ww. postanowienia Programu stanowią przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Przyznane komisji ww. uprawnień, czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając kompetencje Wójta w tym zakresie. Z uwagi na powyższe, przyznanie komisji konkursowej uprawnień wykraczających poza opiniowanie złożonych ofert, należy ocenić jako istotne naruszenie przepisu art. 5a ust. 4 pkt 11 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy. Oznacza to, że przepisy uchwały zawarte w § 9 ust. 7-9 zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Ponadto Rada w § 9 ust. 4 uchwały przyjęła, że Komisja obraduje na posiedzeniu zamkniętym, bez udziału oferentów. W ocenie organu nadzoru, powyższa regulacja narusza w sposób istotny zasadę jawności współpracy organów władzy publicznej i podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego, wyrażoną w art. 5 ust. 3 ustawy. Zasada jawności ma zastosowanie do wszelkich kwestii, które są związane z relacjami między organami administracji a podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, a więc również do funkcjonowania komisji konkursowych. Niniejsze stanowisko znajduje potwierdzenie w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 180/14.

W § 10 ust. 2 - 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „2. W ramach kontroli upoważniony pracownik Urzędu Gminy Nowa Sól lub jednostki organizacyjnej Gminy, zwany kontrolującym, może badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wykonywania zadania przez kontrolowanego. Kontrolowany na żądanie kontrolującego jest zobowiązany dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji w terminie określonym przez kontrolującego. 3. Prawo do kontroli przysługuje kontrolującemu zarówno w siedzibach jednostek, którym w ramach konkursu, czy też trybu określonego art. 19a ustawy wskazano realizację zadania, jak i w miejscach realizacji zadań. 4. Kontrolujący może żądać częściowych sprawozdań z wykonywanych zadań, a organizacje realizujące zlecone zadania zobowiązane są do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy.”

Powyższe regulacje uchwały są sprzeczne z art. 17 ustawy, w myśl którego to organ zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności: stopnia realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania oraz prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem. Do kompetencji organu zlecającego realizację zadania należy również określenie zakresu kontroli i sposobu jej przeprowadzania - w tym np. wyznaczenie odpowiednich pracowników urzędu gminy do wykonania tej czynności. Przepisy ustawy nie dają radzie gminy podstaw do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę kontroli i oceny realizacji zadań zleconych na podstawie ustawy, wyklucza to również jakąkolwiek modyfikację oraz powielanie wskazanych przepisów w uchwale rady gminy.

Należy również dodać, że uchwała Rady Gminy Nowa Sól z 8 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Nowa Sól z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2024 została podjęta w dniu 8 grudnia 2023 roku. Zgodnie z art. 5a ust. 1 zd. 2 ustawy roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt II OSK 2107/11 „termin, o którym mowa w przepisie art. 5a ust. 1 ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie jest terminem zawitym. Uznanie terminu "do 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu" za termin instrukcyjny, wewnętrzny nie oznacza, że organy stanowiące mogą się uchylać

od podjęcia stosownej uchwały. Oznacza natomiast, że uchybienie wskazanego terminu, mimo że stanowi niewątpliwie naruszenie prawa, nie daje podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały i samo przez się nie pozbawia organu stanowiącego kompetencji do podjęcia takiej uchwały.”

W świetle powyższego, należało orzec jak na wstępie.

Pouczenie:

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

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

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Paweł Witt

Dyrektor

Wydziału Nadzoru i Kontroli