

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Wojewody Lubuskiego

NK-I.4131.144.2023

z dnia 28 grudnia 2023 r.

Rada Gminy w Bojadłach

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 XLI.282.2023 Rady Gminy w Bojadłach z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 rok w całości - jako niezgodnej z art. 5a ust. 4 pkt 10 i 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a–2e 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 27 listopada 2023 Rada Gminy w Bojadłach podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2024 r. W podstawie prawnej uchwały wskazano przepisy art. 5a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

Wskazana uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 29 listopada 2023 r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 4 pkt 10 i 11 w zw. z art. 15 ust. 1 i ust. 2a–2e ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571, 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 podjętej przez Radę Gminy w Bojadłach uchwały należy stwierdzić, że postanowienia Rozdziału 8 Programu - Sposób tworzenia programu oraz przebieg konsultacji, nie wypełniają upoważnienia określonego w art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy. Regulacje tam zawarte nie zawierają bowiem wyczerpującej informacji o przebiegu konsultacji. W § 16 uchwały Rada Gminy ograniczyła się tylko do ogólnych informacji, że: „Program Współpracy Gminy Bojadła z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego utworzony został na bazie projektu programu, który to konsultowany był z organizacjami pozarządowymi funkcjonującymi na terenie Gminy Bojadła, zgodnie z uchwałą Rady Gminy Bojadła w sprawie określenia szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji. Projekt Programu zamieszczony jest na tablicy ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu Gminy Bojadła, a uwagi i wnioski dotyczące programu można składać nie później niż 7 dni po umieszczeniu projektu na stronie internetowej osobiście w Urzędzie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres urząd@bojadla.pl lub poczty tradycyjnej na adres Urzędu Gminy Bojadła.”. 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. W ocenie organu nadzoru regulacja zawarta w § 16 uchwały nie spełnia wskazanych wymogów. Z uchwały nie wynika bowiem jaki był przebieg przeprowadzonych konsultacji, ani czy konsultacje w ogóle się odbyły. Brak ponadto informacji dotyczących zgłoszonych uwag, tj. ile i jakie uwagi wpłynęły, które podmioty zgłosiły uwagi oraz czy zostały one uwzględnione. W § 16 Programu nie wskazano terminu i sposobu przeprowadzenia konsultacji oraz nie omówiono ich wyników. Uzasadnienie do uchwały również nie eliminuje tych wątpliwości, gdyż można w nim jedynie wyczytać, że program przygotowany był w oparciu o konsultacje społeczne przeprowadzone

na podstawie uchwały nr V/31/11 Rady Gminy Bojadła z dnia 25 lutego 2011 roku. Powyższe oznacza, że regulacje zawarte w Rozdziale 8 Programu 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. Przepis § 17 ust. 2 uchwały dotyczący trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach stanowi, że w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele Wójta Gminy Bojadła. Zgodnie z § 17 ust. 3 w skład komisji konkursowej wchodzi także osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego biorące udział w konkursie. Natomiast ust. 4 tego przepisu stanowi, że komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe, jeżeli żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej, wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji lub gdy osoby powołane w skład komisji konkursowej podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Według organu nadzoru § 17 ust. 2 – 4 uznać należy za podjęty 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, natomiast w programie ustawodawca pozostawił do uregulowania jedynie 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 II OSK 208/14 oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Ponadto Rada Gminy w Bojadłach w § 20 pkt 2 uchwały postanowiła, że Komisja odrzuca oferty nie spełniające formalnych warunków konkursu lub złożone po terminie. Następnie z treści § 22 uchwały wynika, że Komisja ustalając propozycje kwot dotacji dla organizacji pozarządowych, które złożyły ofertę w konkursie, uwzględnia wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania. Z kolei zgodnie z § 23 ust. 1 uchwały z przebiegu prac komisja sporządza protokół zawierający w szczególności ilość złożonych w terminie ofert, uzasadnienie wyboru lub

odrzućenia ofert uczestniczących w postępowaniu konkursowym oraz propozycje kwot dotacji dla wybranych ofert.

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 decydowania o dalszym udziale ofert w konkursie, w tym do odrzucenia ofert nieodpowiadających warunkom formalnym lub złożonych po wyznaczonym terminie ani do ustalania przez komisję propozycji kwot dotacji dla organizacji pozarządowych, które złożyły ofertę w konkursie. W opinii organu nadzoru powyższe postanowienia Programu odnoszące się do możliwości dokonywania przez komisję konkursową oceny formalnej ofert i ustalania propozycji kwot dotacji, stanowią przekroczenie delegacji z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Przyznane komisji ww. uprawnień, czyni ją organem nie opiniodawczym, ale decyzyjnym, ograniczając tym samym 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 § 20 pkt 2, § 22 i § 23 w zakresie słów: „wyboru lub odrzucenia ofert uczestniczących w postępowaniu konkursowym oraz propozycje kwot dotacji dla wybranych ofert” zostały podjęte z przekroczeniem delegacji ustawowej.

Kolejne uwagi organu nadzoru odnoszą się do zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert: 1) ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3; 2) ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; 3) ocenia proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa lub podmioty określone w art. 3 ust. 3 będą realizować zadanie publiczne; 4) w przypadku, o którym mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania publicznego; 5) uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków; 6) uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji pozarządowej lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3, które w latach poprzednich realizowały zleczone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków. Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). Z powyższych przepisów wynika więc, że rozpatrywanie ofert należy do kompetencji organu administracji publicznej, tj. w niniejszej sprawie do Wójta Gminy Bojadła. Zadaniem powołanej przez Wójta komisji konkursowej jest wyłącznie zaopiniowanie złożonych ofert i przedstawienie mu stosownej informacji. Komisja konkursowa nie ma kompetencji do rozpatrywania ofert. Dlatego należy stwierdzić, że § 21 badanej uchwały wykracza poza upoważnienie ustawy oraz stanowi powtórzenie z modyfikacją przepisów ustawy. Powtarzanie lub uzupełnianie przepisów ustawy

przepisami stanowiącymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia, które należy kwalifikować jako istotne naruszenie prawa.

Na mocy § 19 uchwały Rada Gminy postanowiła, iż udział w pracach komisji konkursowych jest nieodpłatny, a członkom komisji konkursowych nie przysługuje zwrot kosztów podróży. Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że Rada na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie norm dotyczących określenia zasad, na jakich 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 (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 23 lipca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 175/14).

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