



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 2 grudnia 2024 r.

Poz. 5422

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NK-II.4131.213.2024.KK WOJEWODY PODLASKIEGO

z dnia 29 listopada 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.),

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/27/24 Rady Gminy Grabowo z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Grabowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami na 2025 rok”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Grabowo w dniu 30 października 2024 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Grabowo z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami na 2025 rok. Program współpracy, zwany w dalszej części „Programem”, stanowi załącznik do ww. uchwały Nr VI/27/24.

Uchwała ta wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 listopada 2024 r. i z urzędu poddana została kontroli legalności. Analiza jej treści wykazała, iż badana uchwała podjęta została z istotnym naruszeniem art. 5a ust. 4 pkt 2, 4, 7 oraz 11 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r., poz. 1491), dalej jako „ustawa”, poprzez niepełną ich realizację lub przekroczenie delegacji.

W związku z powyższym, organ nadzoru w dniu 20 listopada 2024 roku wszczął postępowanie nadzorcze celem wyeliminowania przedmiotowej uchwały z porządku prawnego.

Analizowana uchwała podjęta została na podstawie art. 5a ust. 1 i 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu, 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.

Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

W myśl 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.

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.

Rada Gminy Grabowo w Rozdziale 2 Programu zawarła regulacje ustalające zasady współpracy, do czego zobowiązuje art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

Przeprowadzona w ramach postępowania nadzorczego analiza wykazała, że Rada dokonała powtórzenia przepisu art. 5 ust. 3 ustawy, stanowiąc w § 4 ust. 2 oraz w § 18 pkt 3 Programu, iż współpraca Gminy z podmiotami programu odbywa się w oparciu o zasadę pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Tymczasem katalog tych zasad organ stanowiący gminy winien sformułować w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości w tym zakresie. Takiego rozwinięcia przedmiotowych zasad zabrakło w treści Programu. Nieskonkretyzowanie ww. zasad i powielenie w tym zakresie przepisów ustawy przesądza o braku wyczerpania delegacji ustawowej w zakresie art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

Kolejno należy wskazać, że wymóg przewidziany w art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy nakłada na organ stanowiący gminy określenie form współpracy tej gminy z organizacjami pozarządowymi.

W przedmiotowym Regulaminie dla omówienia tych form współpracy utworzono Rozdział 5 nazwany „Formy współpracy finansowej Gminy z Organizacjami” oraz Rozdział 6 „Formy współpracy pozafinansowej Gminy z Organizacjami”.

W związku z powyższym, Rada w tych rozdziałach była zobligowana do odniesienia się i uszczegółowienia form współpracy wymienionych w art. 5 ust. 2 ustawy. Tymczasem przeprowadzona analiza wykazała, iż w Rozdziałach 5 i 6 znalazły się regulacje wykraczające poza zakres określony formami współpracy, zaś regulacje dotyczące tych form można odnaleźć w innych częściach uchwalonego Regulaminu. Przykładowo tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych, podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej znalazły się w § 18 pkt 10 Programu. Powyższe powoduje, że uchwała staje się nieczytelna dla adresatów.

W ramach regulacji zawartych w Rozdziale 5 Programu dotyczącego form współpracy finansowej Gminy z organizacjami pozarządowymi Rada Gminy w § 10 ust. 7 Programu ustaliła, iż na wniosek organizacji, Gmina może zlecić organizacji realizację zadania publicznego o charakterze lokalnym z pominięciem otwartego konkursu ofert, jeśli zadanie to spełnia następujące warunki: wysokość dofinansowania lub finansowania zadania nie przekracza kwoty 15 000 złotych zaś okres realizacji zadania nie jest dłuższy niż 60 dni.

Tymczasem powyższe regulacje stanowią modyfikację art. 19a ust. 1 ustawy stanowiącego, iż 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.

Analiza wskazanych wyżej zapisów prowadzi do wniosku, iż Rada oprócz modyfikacji przepisu ustawowego jednocześnie wkroczyła w kompetencje organu wykonawczego Gminy.

Natomiast bez podstawy prawnej podjęte zostały ustalenia dotyczące udzielania dotacji przez Gminę Grabowo zawarte w § 12 i 13 Programu.

W myśl § 12 ust. 1 Programu dotacje mogą być udzielane wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań, które mieszczą się w zadaniach priorytetowych niniejszego programu, o których mowa w § 16. W ust. 2 niniejszego paragrafu Rada ustaliła, iż środki finansowe pochodzące z dotacji nie mogą być wykorzystywane na: zadania i zakupy inwestycyjne; zakup gruntów; działalność gospodarczą; pokrycie kosztów utrzymania biura organizacji starającej się o przyznanie dotacji (w tym także wydatkowana na wynagrodzenia pracowników niezaangażowanych w realizację zadania), chyba że stanowią one niezbędny element realizacji projektu; działalność polityczną i religijną. Jednocześnie w ust. 3 przedmiotowego paragrafu zawarty został zapis, iż do wniosków o dotację na realizację zadań określonych w ust. 2 stosuje się tryb z ustawy oraz postanowienia niniejszej uchwały.

Stosownie zaś do treści § 13 Programu organ stanowiący przyjął rozwiązania dotyczące spraw finansowych związanych z realizacją zadań przez organizacje w ramach programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, wraz z przekazaniem na ten cel dotacji oraz kwestie pożyczek, gwarancji, poręczeń organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust 3 ustawy,

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż ww. regulacje zostały podjęte bez stosownego upoważnienia ustawowego. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 19 marca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 71/14 „Trzeba przede wszystkim zauważyć, że – stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – przy wykładni jej unormowań odwołujących się do "dotacji" należy sięgać do art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e) oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Według pierwszego z przepisów, dotację celową stanowią środki przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym. W art. 221 ustawy o finansach publicznych postanowiono natomiast, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań (art. 221 ust. 1), przy czym zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z takim podmiotem (art. 221 ust. 2). Zgodnie zaś z treścią art. 16 ust. 1 u.dz.p.p. "Organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie określonym 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 ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania dotacji." Przywołane unormowania pozwalają stwierdzić, że określenie dotacji oraz zasad ich przyznawania należy do materii ustawowej. W żaden bowiem sposób nie da się z upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wyprowadzić, w tym zakresie, kompetencji dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Żaden z obligatoryjnych elementów (art. 5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie) programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 tej ustawy nie formułuje uprawnień rady gminy do określenia w uchwale stanowiącej roczny program współpracy rodzajów przyznawanych dotacji, czy zasad ich przyznawania”.

W § 19 Programu przyjęto, że Gmina na współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami pożytku publicznego w ramach uchwalonego Programu na rok 2025 przeznacza środki finansowe w wysokości do 15 000 zł. W ocenie organu nadzoru określenie wysokości środków planowanych na realizację programu w kwocie "do" jest nieprawidłowe bowiem każda kwota w przedziale od 1 zł do 15 tys. zł mieści się w tym przedziale. Przyjmując taki sposób równie dobrze można by wskazać, że na realizację programu przeznacza się kwotę do 20 milionów złotych. Jednak takie określenie wysokości środków planowanych na realizację programu nie realizuje delegacji art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy (wysokość środków planowanych na realizację programu), a wskazuje jedynie górny próg przeznaczonych środków i czyni taką regulację iluzoryczną.

Ponadto Rada Gminy Grabowo realizując obowiązek wynikający z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy uregulowania w Programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, przyjęła w § 22 ust. 3 Programu, że w pracach komisji mogą uczestniczyć osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy.

Należy podkreślić, że skład komisji konkursowychostał określony przez ustawodawcę w art. 15 ustawy, zatem wyklucza to jakąkolwiek modyfikację czy też powielanie przepisów ustawy w uchwale. Jak wynika z art. 15 ust. 2e ustawy, komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Powyższe oznacza, że w § 22 ust. 3 Programu doszło do modyfikacji art. 15 ust. 2e ustawy.

W § 23 pkt 4 Programu ustalono, że w pracach Komisji nie mogą brać udziału reprezentanci podmiotów wnioskujących o dotacje lub pozostający z oferentami w takich relacjach, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Zdaniem organu nadzoru, powyższa regulacja stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, gdyż nie mieści się w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania. Jednocześnie stanowi modyfikację art. 15 ust. 2d, zgodnie z którym w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2f ustawy do członków komisji konkursowych biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572) dotyczące wyłączenia pracownika.

Oceniając powyższe naruszenia przepisów prawa, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

z up. Wojewody Podlaskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli
Agnieszka Krystoń