



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

Lublin, dnia 12 grudnia 2023 r.

Poz. 7599



Wojewoda Lubelski

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN-II.4131.417.2023

z dnia 8 grudnia 2023 r.

**stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXIV/442/23 Rady Miejskiej w Nałęczowie z dnia 9 listopada 2023 roku w sprawie w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Nałęczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok, w części obejmującej § 2 pkt 3, § 7 pkt 1 w zakresie słów: „lub przez inny możliwy, określony w odrębnych przepisach prawa, sposób zalecenia” oraz § 11 pkt 12 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.**

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, ze zm.)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXIV/442/23 Rady Miejskiej w Nałęczowie z dnia 9 listopada 2023 roku w sprawie w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Nałęczów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2024 rok, w części obejmującej § 2 pkt 3, § 7 pkt 1 w zakresie słów: „lub przez inny możliwy, określony w odrębnych przepisach prawa, sposób zalecenia” oraz § 11 pkt 12 Programu, stanowiącego załącznik do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr LXXIV/442/23 została doręczona organowi nadzoru w dniu 13 listopada 2023 r.

Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie art. 5a ust. 1 oraz ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2023 r. poz. 571).

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 art. 5a ust. 4 ww. 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 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie odzwierciedla minimalną treść programu, jaką powinna zawierać uchwała ustanawiająca roczny program współpracy. 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 2013r., sygn. III SA/Wr 143/13).

Rada może zatem zawrzeć w programie także postanowienia dotyczące kwestii niewymienionych bezpośrednio w tym przepisie. Nie zmienia to jednak faktu, iż rada nie ma delegacji do modyfikowania przepisów ustawy, jak również do ponownego regulowania materii uregulowanych w ustawie. Zakres upoważnienia przysługującego Radzie musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

We wstępnej części Programu, stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały, określono definicje pojęć użytych w tym programie. Zgodnie z tymi postanowieniami, *„ilekroć w programie jest mowa o: (...) 3) "dotacji" - rozumie się przez to dotację, o której mowa w art. 221 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).”*

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja stanowi nieuprawnioną modyfikację przepisu ustawowego art. 2 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, definiującego pojęcie dotacji, zgodnie z którym ilekroć w ustawie jest mowa o dotacji - rozumie się przez to dotację w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Rada Miejska nie jest upoważniona do modyfikowania przepisów ustawowych w podejmowanej uchwale. Każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę.

Pobocznie należy stwierdzić, że powyższa wada prawna była przedmiotem m. in. rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 5 stycznia 2017 r. znak: PN-II.4131.491.2016 stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXV/195/2016 Rady Powiatu Puławskiego w sprawie uchwalenia Roczno-go programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w Powiecie Puławskim 2017 r. oraz rozstrzygnięcia nadzorczego z dnia 1 marca 2022 r., znak: PN-II.4131.64.2022, stwierdzającego nieważność uchwały Nr XXXV/184/2022 Rady Gminy Grabowiec z dnia 21 stycznia 2021 roku w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Grabowiec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z § 7 pkt 1 Programu *„Gmina prowadząc bezpośrednią współpracę z organizacjami pożytku publicznego, realizuje niniejszy Program przez: 1) Zlecenie realizacji zadań. W pierwszej kolejności realizowane będą zadania priorytetowe, po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert lub przez inny możliwy, określony w odrębnych przepisach prawa, sposób zalecenia.”*

W ocenie organu nadzoru przytoczona regulacja w zakresie słów: *„lub przez inny możliwy, określony w odrębnych przepisach prawa, sposób zalecenia”* wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 1

w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz narusza art.11 ust. 2 ustawy.

Na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (...) Rada Miejska jest zobowiązana do określenia w programie sposobu realizacji programu. Natomiast zgodnie z art. 11 ust. 1 ww. ustawy organy administracji publicznej wspierają w sferze, o której mowa w art. 4, realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie; powierzają w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ustawy, realizację zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, prowadzącym działalność statutową w danej dziedzinie. W myśl art. 11 ust. 2 ww. ustawy wspieranie oraz powierzanie, o których mowa w ust. 1, odbywają się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert albo w trybach określonych w art. 11a-11c lub art. 19a.

Użycie zwrotu „lub przez inny możliwy, określony w odrębnych przepisach prawa, sposób zalecenia” powoduje, że katalog sposobów realizacji programu ma charakter wyliczenia otwartego, jak również zastosowane określenie „w odrębnych przepisach” stwarza niepewność co do stosowania odrębnych nie wymienionych w uchwale przepisów. Taka regulacja oznacza, że dopuszczalne są także inne, niewymienione w uchwale, tryby realizacji programu. Zdaniem organu nadzoru brak jest prawnego uzasadnienia dla posłużenia się przy określaniu sposobu realizacji programu sformułowaniami nieostrymi, wprowadzającymi otwarty katalog przepisów regulujących ten zakres.

Rada Miejska nie jest uprawniona do rozszerzania w uchwale katalogu trybów określonych w ustawie oraz przepisów, na podstawie których odbywa się realizacja zadań publicznych. W przepisach ustawy przewidziany został dla wspierania realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 oraz powierzania realizacji zadań publicznych - otwarty konkurs ofert, natomiast inny tryb jest możliwy do zastosowania, o ile spełnione są przesłanki wymienione w art. 11a – 11c lub art. 19a, bądź w art. 11 ust. 5 tej ustawy.

Nadmieniam, iż powyższe stanowisko organu nadzoru zostało wyrażone m. in. w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 2 stycznia 2020 r. znak: PN-II.4131.575.2019, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XII/93/19 Rady Gminy Mełgiew z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia „Rocznego Programu Współpracy Gminy Mełgiew z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2020 rok”.

W § 11 pkt 12 Programu przyjęto, iż *„Członkowie komisji konkursowej oceniają oferty w zakresie: możliwości realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową, kalkulacji kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, proponowanej jakości wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa będzie realizować to zadanie, planowanego przez organizację pozarządową udziału środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania, planowanego przez organizację pozarządową wkładu rzeczowego, osobowego, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków, realizacji zleconych zadań publicznych, w przypadku organizacji pozarządowych, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych środków.”*

Zgodnie z przepisami art. 13 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organ administracji publicznej zleca realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ogłaszając otwarty konkurs ofert. Ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m.in. informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert oraz terminie dokonania wyboru ofert.

Kryteria oceny ofert wskazane przez ustawodawcę określa zaś art. 15 ust.1 ustawy. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 ustawy organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3; ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania publicznego, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania; 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; 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; uwzględnia planowany przez organizację pozarządową lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków;

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 zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków.

W ocenie organu nadzoru postanowienia § 11 pkt 12 Programu wykraczają poza zakres upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu oraz stanowią nieuprawnioną modyfikację art. 15 ust.1 ustawy. Kryteria stosowane przy wyborze ofert powinny być zamieszczone w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego, stosownie do treści art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy w zw. z art. 13 ust.1 ustawy.

W konsekwencji należy stwierdzić, iż o tym, jakie kryteria zostaną zastosowane przy wyborze ofert oraz w jakim terminie nastąpi wybór oferty, decyduje organ ogłaszający otwarty konkurs ofert.

Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy kompetencja do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje upoważnienia do zamieszczania w uchwale programowej przesłanek czy kryteriów, w oparciu o które komisja konkursowa będzie dokonywać oceny albo wyboru złożonych ofert.

Należy podkreślić, że Rada Miejska wykonująca kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniona ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. Zatem Rada Miejska nie może w uchwale programowej zawierać regulacji dotyczących kryteriów, jakie mają być brane pod uwagę przy opiniowaniu ofert przez komisję czy ocenianiu ofert, ani przyznawać komisji uprawnienia do decydowania o wyborze oferty.

Powyższe stanowisko organu nadzoru zostało wyrażone m. in. w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 17 lutego 2016 r., znak: PN-II.4131.34.2016, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XVII/75/2015 Rady Gminy Chodel z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia „Programu współpracy Gminy Chodel z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2016 rok”; rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 5 stycznia 2017 r., znak: PN-II.4131.490.2016, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XV/86/16 Rady Gminy Wojcieszków z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami w zakresie działalności pożytku publicznego na 2017 rok; rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 23 stycznia 2017r., znak: PN-II.4131.25.2017, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XVI/121/2016 Rady Gminy Batorz z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia na 2027r. Roczego Programu Współpracy Gminy Batorz 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; rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 24 stycznia 2018 r., znak: Nr PN-II.4131.18.2018, stwierdzającym nieważność uchwały Nr XXIV/173/2017 Rady Gminy Batorz z dnia 19 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia na 2018 r. Roczego Programu Współpracy Gminy Batorz 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; rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 24 stycznia 2019 r., znak: PN-II.4131.79.2019, stwierdzającym nieważność uchwały Nr II/13/2018 Rady Gminy Batorz z dnia 17 grudnia 2018 r. w sprawie przyjęcia na 2019 r. Roczego Programu Współpracy Gminy Batorz 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.

Z powyższym stanowiskiem koresponduje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 czerwca 2014r., sygn. akt III SA/Wr 180/14.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie akcentowano, iż nie można uchwałą regulować jeszcze raz tego co jest już zawarte w obowiązującym prawie, w szczególności uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego nie może modyfikować materii unormowanej ustawą. Powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym narusza nie tylko regulowanie w uchwale kolejny raz tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt niższego rzędu (por. w szczególności wyrok NSA z dnia 14 października 1999r., II SA/Wr 1179/98, OSS 2000/1/17; wyrok WSA w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/01).

W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXIV/442/23 we wskazanym zakresie jest uzasadnione.

**Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, złożona za moim pośrednictwem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.**

WOJEWODA LUBELSKI

**Lech Sprawka**

Otrzymują:

1. Burmistrz Nałęczowa
2. Przewodniczący Rady Miejskiej w Nałęczowie