

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W ŁODZI

PNIK-I.4131.672.2021

KANCELARIA OGÓLNA
Urzędu Miejskiego w Rzgowie

wpl. 25. PAŹ. 2021
9710

Liczba porządkowa
Podpis p. Jardiach
p. Krawczyk

Panie, Panowie

Przewodniczący Rad Gmin i Powiatów
województwa łódzkiego

Szanowni, Państwo

zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą, 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.

Z treści art. 5a ust. 4 ustawy wynika, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: cel główny i cele szczegółowe programu; zasady współpracy; zakres przedmiotowy; formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2; priorytetowe zadania publiczne; okres realizacji programu; sposób realizacji programu; wysokość środków planowanych na realizację programu; sposób oceny realizacji programu; informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji, a także tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Podkreślenia wymaga, że zwrot „w szczególności” oznacza katalog otwarty elementów, które mogą zostać ujęte w rocznym programie współpracy z organizacjami, dopuszczając umieszczenie w programie również innych uregulowań, które nie zostały wymienione przez ustawodawcę w art. 5a ust. 4 ustawy. Z drugiej jednak strony, użyty przez ustawodawcę zwrot „zawiera” oznacza, że wskazane w tym przepisie elementy stanowią niezbędne minimum postanowień, które powinna zawierać uchwała ustanawiająca program współpracy. Pominięcie w uchwale któregośkolwiek z tych zagadnień, z uwagi na brak uregulowania wszystkich elementów o charakterze obligatoryjnym, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały.

Z uwagi na zbliżający się termin podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego uchwał w tym przedmiocie, organ nadzoru prosi o zwrócenie uwagi na

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzku/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

orzecznictwo sądów administracyjnych, w których prezentowane jest stanowisko, że uchwały dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 są aktami prawa miejscowego. Poglądy te przedstawione zostały m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 592/20, sygn. akt III SA/Łd 459/20, z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20 i z dnia 28 października 2020 r., sygn. III SA/Łd 429/20; w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II SA/OI 120/19 i z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18; w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 98/13.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowości występujące w uchwalanych Programach:

1) określenie zakresu przedmiotowego współpracy przez wskazanie, że „obejmuje on współpracę Gminy w sferze zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z art. 5 ust. 1 ustawy”

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy, zakresu przedmiotowego współpracy - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. Rada obowiązana jest do wyczerpującego określenia katalogu zadań publicznych, które winny być realizowane w ramach programu.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Katalog zadań powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie zadania gmina uznała za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego.

Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Na potwierdzenie takiego stanowiska należy powołać wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 110/13, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 191/17;

2) regulacje, które wykraczają poza zakres upoważnienia określonego w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy polegające na nałożeniu na pracowników urzędu różnych obowiązków: odpowiedzialności za realizację programu, kontrolę merytoryczną i finansową nad realizacją zadań publicznych przez organizacje, wstępnej oceny ofert i uzupełnianie drobnych braków formalnych

Rada nie jest upoważniona do nakładania obowiązków na pracowników samorządowych zatrudnionych w wydziałach merytorycznych. Kompetencje w tym zakresie przysługują wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi), który jest kierownikiem urzędu i określa organizację, jak i zasady funkcjonowania urzędu a także pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników Urzędu. Dlatego też, to nie Rada, a Burmistrz jako organ wykonawczy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników Urzędu - ma wyłączne prawo nałożenia na pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto opiniowanie ofert należy do komisji konkursowej a nie do pracowników urzędu;

3) regulacje dotyczące trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych w zakresie opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert:

a) postanowienia dotyczące składu komisji konkursowej

Określając skład komisji konkursowej poprzez wskazanie, że są to: przedstawiciele organu administracji publicznej ogłaszającego konkurs, przedstawiciele organizacji pozarządowej, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których dotyczy konkurs, wskazanie podmiotów, które nie mogą wchodzić w skład komisji konkursowej, ponadto rady określają liczbowo skład komisji konkursowej.

Tego rodzaju zapisy wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. 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.

Takie postanowienia stanowią przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16);

b) regulacje stanowiące, że „w celu opiniowania złożonych ofert Wójt powołuje komisję konkursową i określa regulamin jej pracy”

Powyższy zapis narusza w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, zgodnie z którym ustalenie zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert stanowi obligatoryjny element rocznego programu współpracy. Z powołanego przepisu ustawy wynika, że materia ta winna być uregulowana przez radę w uchwalanym programie, jak również to, że rada jest jedynym organem uprawnionym do stanowienia w powyższym zakresie. Odmienna regulacja oznacza, że rada dokonuje nieuprawnionego scedowania przysługujących jej uprawnień na wójta, który powołując w drodze zarządzenia Komisję Konkursową opracowałby jednocześnie jej Regulamin pracy;

c) regulacje stanowiące, że „Tryb zgłaszania przez organizacje pozarządowe przedstawicieli do komisji konkursowej określi Wójt w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert realizacji zadania publicznego”

W art. 13 ust. 2 ustawy wymienione zostały informacje, które powinno zawierać ogłoszenie o otwartym konkursie ofert, nie należy do nich informacja w zakresie trybu zgłaszania przez organizacje pozarządowe przedstawicieli do komisji konkursowej. Zatem w ocenie organu nadzoru jest to modyfikacja powołanego przepisu ustawy, regulacje dotyczące tej materii powinny się znaleźć w uchwale, bowiem w myśl art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi powinien zwierać m.in. tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowej. Komisja konkursowa składa się z jej członków, a więc sposób, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur winien znaleźć odzwierciedlenie w uchwale;

d) regulacje przyznające komisji konkursowej uprawnienie oceny merytorycznej składanych ofert

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że z treści art. 15 ust. 1 ustawy, wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert, a więc wsparcie organu samorządu terytorialnego w dokonaniu wyboru, co wprost wynika art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie

programu współpracy, komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji. Natomiast regulacje zawarte w uchwale oznaczają, że Komisji przyznano uprawnienia merytoryczne w sprawie wyboru oferty, do czego nie ma uprawnienia. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

e) postanowienia stwierdzające, że oferty nie spełniające wymogów formalnych podlegają odrzuceniu

Postanowienie przyjęte w powyższym zapisie pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy. Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy delegacja dla rady do określenia w programie, trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, nie obejmuje uprawnienia do przyznawania komisji konkursowej prawa do władczego uznania o odrzuceniu oferty, bowiem kompetencje komisji mają charakter wyłącznie opiniodawczy (art. 15 ust. 2a ustawy).

Tym samym postanowienia dotyczące odrzucania ofert nie spełniających formalnych warunków konkursu lub zgłoszonych po wyznaczonym terminie nie mieszczą się w granicach upoważnienia do określenia zasad działania komisji konkursowej.

Ponadto z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Tym samym, ten właśnie organ jest wyłącznie uprawniony do rozstrzygnięcia, czy oferta będzie podlegała odrzuceniu. Organ wykonawczy gminy będzie oceniał, m. in. w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy oraz przedstawioną przez komisję konkursową opinię co do złożonych ofert, oraz czy oferta spełnia wymogi formalne;

f) zapisy zgodnie z którymi, na podstawie oceny merytorycznej i uzyskanych ocen końcowych komisja dokonuje podziału środków finansowych

Wszelkie regulacje zawarte w Programie w zakresie przyznania dotacji, w tym przypadku sformułowanie, że to Komisja dokonuje podziału środków finansowych, stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. To organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest organ wykonawczy zobowiązany jest do określenia wysokości dotacji i jej przekazania na realizację zadania, a ponadto należy podkreślić, że to ustawa reguluje problematykę związaną z przyznawaniem i przekazywaniem dotacji organizacjom pozarządowym publicznej, którym w tym przypadku jest organ wykonawczy.

Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach a nie ma żadnych uprawnień w zakresie chociażby proponowania wysokości dotacji, a co dopiero decydowania o podziale środków finansowych;

g) zapisy, które przewidują, że komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów

Takie postanowienie jest w sprzeczności z celami współpracy, która odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 175/14, wyrok WSA w Łodzi z III SA/Lu 943/12 dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20);

h) zapisy uchwał, zgodnie z którymi za uczestnictwo w pracach komisji jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia

Organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których 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. Wynikająca z kwestionowanego przepisu uchwały norma dotycząca uprawnień członków komisji stanowi normę prawa miejscowego, a nie normę programową, jaka powinna znajdować się w omawianym programie współpracy. Normy prawne zamieszczone w programach muszą mieć postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych);

4) uregulowania dotyczące podania do publicznej wiadomości informacji na temat złożonych ofert i dotacji

Postanowienia zawierane w Programie w powyższym zakresie stanowią przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, a ponadto zagadnienia dotyczące ogłaszania wyników otwartego konkursu reguluje ustawa.

Zgodnie z art. 15 ust. 2j ustawy, wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3. W myśl art. 13 ust. 3 ustawy otwarty konkurs ofert ogłasza się: 1) w Biuletynie Informacji Publicznej; 2) w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń; 3) na stronie internetowej organu administracji;

5) ustalanie kryteriów, którymi komisja konkursowa kieruje się w szczególności przy rozpatrywaniu ofert

Z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika po pierwsze, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast

wyłącznie opiniowanie złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). Po drugie z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że oferty rozpatruje organ administracji publicznej z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w pkt 1-6 tego przepisu. Zatem stwierdzić należy, iż to organ administracji publicznej, a nie komisja konkursowa został wyposażony w kompetencję do rozpatrywania ofert w oparciu o kryteria określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy. A zatem podkreślenia wymaga stwierdzenie, że do zadań komisji konkursowej, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy należy wyłącznie opiniowanie, nie zaś rozpatrywanie, złożonych ofert.

Takie działanie stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1, ust. 2a ustawy, a także przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

6) postanowienia ograniczające program współpracy do organizacji prowadzących swą działalność na terenie gminy lub dla jej dla mieszkańców

Ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do tych, prowadzących swą działalność na terenie gminy lub dla jej dla mieszkańców modyfikuje przepis art. 3 ustawy, ale również wykracza poza zakres upoważnienia określonego w ustawie. Ustawodawca wskazał już krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca i ponowne regulowanie tej kwestii przez Radę bądź regulowanie odmiennie niż w ustawie, nie mieści się w zakresie upoważnienia art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy.

Rekapitulując nieprawidłowości w uchwałach dotyczących rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, sprowadzają się do:

- powtarzania zapisów ustawowych,
- modyfikacji zapisów ustawowych,
- przekraczania delegacji ustawowych
- oraz pomijania regulacji, które na gruncie omawianej ustawy są obowiązkowe.

W związku z powyższym organ nadzoru zwraca się z prośbą, aby organy stanowiące jednostek samorządowych w procesie podejmowania uchwał w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi uwzględniły przedstawione uwagi i aby na bieżąco zapoznawały się w tym zakresie z orzecznictwem sądowo administracyjnym.

Z poważaniem

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardęga
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

