Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa
Plac Bankowy 3/5

WNP-I.4131.14.2021.KS

Urząd Gminy Nowa Sucha
SEKRETARIAT
Wpłynęło dn. 26.01.2021
Nr dz. 652 zał. 1
Znak spr.
Podpis

Warszawa, 2021-01-25

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUW

Szanowni Państwo,
w załączeniu przekazuję Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały Nr XXIII/190/2020 Rady Gminy w Nowej Suchej z dnia 30 grudnia 2020 r.

Z poważaniem
Bogdan Brożyna
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
MUW w Warszawie

Załączniki:

1. WNP-I.4131.14.2021- rozstz. nadz. wsprawie uchwały nr XXIII.190.2020 RG w Nowej Suchej z dnia 30 grudnia 2020 r.-.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu
Data złożenia podpisu: 2021-01-25T15:21:00.271Z
Podpis elektroniczny

Stwierdzam zgodność wydruku z dokumentem elektronicznym
o identyfikatorze EZD 0071.2021
Podpisanym przez Bogdan Brożyna
Podpisem kwalifikowanym w dniu 25.01.2021
Czytelny podpis sporządzającego wydruk Anna

Warszawa, **25 stycznia 2021 r.**

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.14.2021.KS

Rada Gminy
w Nowej Suchej
Nowa Sucha 59A
96- 513 Nowa Sucha

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/190/2020 Rady Gminy w Nowej Suchej z dnia 30 grudnia 2020 r. *w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Nowa Sucha 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 2021 rok* w zakresie sformułowania ,,w szczególności" użytego w zdaniu wstępnym oraz w ust. 2 w Rozdziale VI pn. ,,Priorytetowe zadania publiczne", ust. 3 i 4 Rozdziału X pn. ,,Sposób realizacji programu" oraz ust. 3 Rozdziału XII pn. ,,Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert", stanowiących Załącznik Nr 1 do uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 30 grudnia 2020 r. Rada Gminy w Nowej Suchej podjęła uchwałę Nr XXIII/190/2020 *w sprawie przyjęcia Programu Współpracy Gminy Nowa Sucha 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 2021 rok.*

W uchwale wskazano, że podstawę prawną do jej podjęcia stanowi przepis art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r.

poz. 713, z późn. zm.) oraz art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057).

Zgodnie z art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, 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. Określając program współpracy rada, na podstawie art. 5a ust. 4 tej ustawy zobowiązana jest określić w jego treści 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 i o przebiegu konsultacji oraz tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W § 1 kwestionowanej uchwały Rada Gminy Nowa Sucha przyjęła Program współpracy *Gminy Nowa Sucha 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 2021 rok* w brzmieniu zawartym w załączniku do ww. uchwały, zwanego dalej *„Programem"*.

W Rozdziale VI pn. „Priorytetowe zadania publiczne" Programu Rada Gminy w Nowej Suchej postanowiła, że:

„Przedmiotem współpracy gminy z organizacjami jest realizacja zadań publicznych w szczególności w ramach następujących obszarów:

1. *Kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego w zakresie:*
   a. *Organizacji uroczystości państwowych i lokalnych*
   b. *Organizacji wydarzeń kulturalnych*
   c. *Promocji czytelnictwa*
   d. *Popularyzacji tradycji i dziedzictwa narodowego*
2. *Pomocy społecznej w szczególności w działalności na rzecz seniorów w zakresie upowszechniania pozytywnego wizerunku seniora oraz przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu osób starszych, w tym:*

a. *Organizowanie i rozwijanie różnorodnych form wsparcia oraz działań o charakterze aktywizującym, integracyjnym oraz samopomocowym na rzecz osób starszych, niepełnosprawnych oraz ich rodzin.*
b. *Rozbudzanie świadomości społecznej poprzez kierowanie uwagi społeczności lokalnej na potrzeby osób starszych, niepełnosprawnych i ich rodzin*

3. *Prowadzenie działalności wspierającej rozwój wspólnoty i społeczności lokalnej.*
   a. *Organizacja imprez patriotycznych i przedsięwzięć z zakresu ochrony dziedzictwa narodowego.*
   b. *Działania na rzecz obchodów rocznicowych walk nad Bzurą.*
   c. *Wspieranie działań w zakresie podtrzymywania i upowszechniania tradycji patriotycznych i narodowych.*
   d. *Wspierane inicjatyw twórczych w zakresie przedsięwzięć kulturalnych i artystycznych.*
   e. *Wspieranie inicjatywy lokalnej mieszkańców poprzez upowszechnianie idei samorządowej w jednostkach pomocniczych.*
4. *Kultury fizycznej i turystyki.*
   a. *Organizowanie zajęć rekreacyjno-sportowych dla dzieci, młodzieży i dorosłych.*
   b. *Szkolenia w dyscyplinach sportowych oraz zapewnienia dodatkowych form spędzania czasu wolnego dzieci i młodzieży.*
   c. *Propagowanie wśród dzieci i młodzieży aktywnych form kultury fizycznej;*
   d. *Wspieranie działań w zakresie organizowania aktywnego wypoczynku ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży.*
   e. *Organizacja i koordynacja przedsięwzięć sportu szkolnego."*

W ocenie organu nadzoru użycie zwrotu *„w szczególności"* powoduje, ze katalog form współpracy określony w Programie ma charakter wyliczenia otwartego. Tymczasem, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, rada została zobowiązana do określenia w Programie form współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2, w jakich będzie ona realizowana. Zapis ten w Rozdziale VI Programu, stwarzając otwarty katalog form współpracy, narusza więc powyższy przepis, nie określając wyczerpująco form współpracy w ramach Programu. *„Należy wskazać, że wyłącznie organ stanowiący został umocowany do określenia w programie współpracy sposobu realizacji programu. Zapisy te pozostają w sprzeczności z postanowieniami art. 5a ust. 4 pkt 4 i pkt 7 ustawy"* (wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 20 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Ol 78/18). Należy ponadto wskazać, że Program stanowi plan działania i wytyczne dla organu wykonawczego, który na jego podstawie prowadzi działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 ww. ustawy, we współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy.

Następnie w ust 3 w Rozdziale X pn. ,,Sposób realizacji programu" Programu Rada Gminy w Nowej Suchej postanowiła, że:

„3. Organizacja pozarządowa jest zobowiązana do prowadzenia stosownej dokumentacji finansowo-księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych".

W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest aktem o charakterze planistycznym, programowym, który wyznacza kierunki i cele działania jednostki samorządu terytorialnego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r. sygn. akt I OSK 2687/16). Jego treść stanowią normy *planistyczne*, normy-prognozy, normy zawierające pewną strategię i zarys zamierzeń organu administracji we wskazanym zakresie. Dlatego, w ocenie organu nadzoru, Rada Gminy nie może nałożyć w dokumencie o charakterze planistycznym na organizacje pozarządowe obowiązku prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej środków finansowych otrzymanych na realizację zadania, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

Ponadto w ust. 4 w Rozdziale X pn. ,,Sposób oceny realizacji programu" Programu Rada Gminy w Nowej Suchej postanowiła, że: *„Nadzór, w zakresie prawidłowości wykorzystania środków finansowych dotowanych przez Gminę sprawuje skarbnik gminy".* W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, bowiem prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania dokonuje organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne. Zgodnie z art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, 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. Z ww. przepisów ustawy wynika zatem wprost, że do kompetencji Wójta Gminy należy obowiązek dokonywania okresowej kontroli i oceny stanu realizacji zleconego zadania publicznego. Do kompetencji organu zlecającego realizację zadania, a nie do Rady Gminy, należy również wyznaczenie odpowiednich komórek czy też pracowników Urzędu Gminy do wykonania tej czynności. Zatem wójt, który jest kierownikiem urzędu gminy określa zarówno organizację, jak i zasady funkcjonowania urzędu, pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy, a więc sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy (art. 33 ust. 2, 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – Dz. U. z 2019 r. poz. 1282). W związku z powyższym, zamieszczenie jakichkolwiek regulacji w tej materii w programie współpracy nie znajduje podstaw prawnych.

Następnie w ust. 3 Rozdziału XII pn. „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert" Programu Rada Gminy w Nowej Suchej postanowiła, że: *„W ocenie oferty nie mogą uczestniczyć osoby powiązane z podmiotem składającym ofertę, co do których mogą zaistnieć zastrzeżenia odnośnie zachowania przez nie bezstronności"*. W ocenie organu nadzoru, uregulowanie to stanowi przekroczenie ustawowej kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, gdyż nie mieści się ani w trybie powoływania komisji konkursowej, ani w zasadach jej działania. Rada, zamieszczając w uchwale ten zapis, dokonała regulacji materii unormowanej w art . 15 ust. 2f ww. ustawy, który stanowi, że do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, z późn.zm.) dotyczące wyłączenia pracownika. Zastosowanie będzie miał więc art. 24 Kodeksu postepowania administracyjnego, określający sytuacje, w których pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu. Należy podkreślić, że *„unormowania zawarte w art. 24 § 1 i § 3 Kodeksu postepowania administracyjnego mają charakter bezwzględnie obowiązujący w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie co do powiązania członka komisji z oferentem i powinny obligować wójta jako powołującego komisję konkursową, do odsunięcia takiej osoby od wszystkich czynności dokonywanych w postępowaniu ofertowym obejmującym to przedsięwzięcie"* (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 marca 2014 r. sygn. akt III SA/Wr 71/14).

„Zgodnie z zasadą legalności (art. 7 Konstytucji RP), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada gminy obowiązana jest, zatem przestrzegać zakresu upoważniania ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wykraczać w materie uregulowana ustawą. (...)." (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2016 r. sygn. akt. II SA/Ol 1269/15).

Ponadto organ nadzoru wskazuje na obowiązek przestrzegania przez Radę Gminy w Nowej Suchej, jako lokalnego prawodawcę, zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych we wspomnianym rozporządzeniu w sprawie zasad techniki prawodawczej. W tym kontekście należy stwierdzić, że redakcja kwestionowanej uchwały nie odpowiada standardom dobrego prawodawstwa. Podstawową jednostką redakcyjną aktu normatywnego (z wyjątkiem ustawy) jest paragraf. Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery a litery na tiret (-myślniki). W celu systematyzacji paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne wyższego stopnia tj. kolejno w rozdziały i działy, jednakże rozwiązanie takie w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego stosuje się sporadycznie, gdyż jest ono praktyczne wyłącznie w przypadku uchwał bardzo obszernych (np. statutach gmin czy uchwałach w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego). Należy podkreślić, że przy powoływaniu konkretnego przepisu wskazuje się oznaczenie jego jednostki systematyzacyjnej odpowiednio według kolejności: „§ ... ust. ... pkt ... lit. ... tiret ..." (bez wskazania jednostek systematyzujących wyższego rzędu). Konkludując, stwierdzić należy, że rada gminy, wykonując kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązana działać ściśle w granicach tego upoważnienia, przestrzegając przy tym zasad techniki prawodawczej.

„W judykaturze przyjmuje się, że tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy, a więc uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały lub zarządzenia. Do takich naruszeń zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do wydania aktu lub brak podstawy prawnej, bądź przepisów prawa ustrojowego lub przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie to nie wystąpiło".

(wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 30 maja 2018 r. sygn. akt II SA/Go 271/18).

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy w Nowej Suchej, we wskazanej w petitum części, jest w pełni uzasadnione.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, w części objętej orzeczeniem, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/