

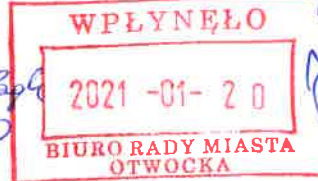
1) S.P. J. Monyżelki
Przewodnicząca Rady Miasta Otwocka

2) S.P. Nowakowski
B. Komopacka

3) Odr. Rodzi RMO

20.01.2021

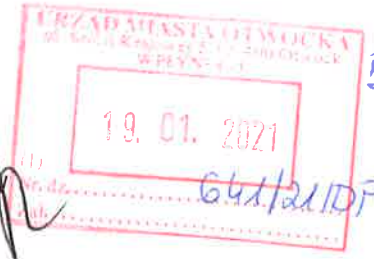
[Handwritten signature]



15:30
[Handwritten initials]

Warszawa, 2021-01-19

Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
00-950 Warszawa
Plac Bankowy 3/5
WNP-I.4131.3.2021



BRM

641/211DP

Korespondencja wysłana z systemu EZD PUV

Szanowni Państwo,
w załączeniu przekazuję Rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność uchwały nr XXXIX/395/20 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 grudnia 2020 r.

Z poważaniem
Bogdan Brożyna
Dyrektor Wydziału Nadzoru Prawnego
MUW w Warszawie

Załączniki:
1. rozstrzygnięcie WNP-I.4131.3.2021.pdf

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu
Data złożenia podpisu: 2021-01-19T09:04:17.510Z
Podpis elektroniczny

[Handwritten signature: Bogdan Brożyna]
Podpis: *[Handwritten]*
zweryfikowany
19.01.2021. *[Handwritten initials]*
data i podpis: *[Handwritten]*



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 stycznia 2021 r.

WNP-I.4131.3.2021

**Rada Miasta Otwocka
ul. Armii Krajowej 5
05-400 Otwock**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając 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 XXXIX/395/20 Rady Miasta Otwocka z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia *Rocznego Programu współpracy Miasta Otwocka 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 rok 2021* – w całości.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 grudnia 2020 r. Rada Miasta Otwocka podjęła uchwałę nr XXXIX/395/20 w sprawie przyjęcia *Rocznego Programu współpracy Miasta Otwocka 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 rok 2021* (zwaną dalej „Uchwałą”). Zgodnie z § 1 Uchwały został przyjęty *Roczny Programu współpracy Miasta Otwocka 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 rok 2021*, stanowiący załącznik do Uchwały (zwany dalej „Programem”). Uchwała została doręczona Wojewodzie Mazowieckiemu w dniu 22 grudnia 2020 r.

Jako podstawę prawną Uchwały wskazano 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.), 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 „u.dz.p.p.” lub „ustawą”) oraz w związku

z § 26 załącznika nr 1 do uchwały Nr LXI/482/2018 Rady Miasta Otwocka z dnia 20 lutego 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniego Programu współpracy Miasta Otwocka 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 lata 2018 – 2022.

Zgodnie z powołanym w podstawie prawnej art. 5a ust. 1 u.dz.p.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p., przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 u.dz.p.p., roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu. Stosownie do art. 5a ust. 4 u.dz.p.p. program ten winien zawierać 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 u.dz.p.p.;
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.

Użycie przez ustawodawcę w przepisie art. 5a ust. 4 u.dz.p.p. zwrotu „w szczególności” oznacza, że choć wskazane w nim elementy stanowią katalog otwarty, to jednak wszystkie wymienione obligatoryjnie muszą zostać ustalone w programie współpracy. Zasada działania przez organy władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, nakazuje bowiem by rada gminy realizując własną kompetencję czyniła to w sposób kompletny, tzn. w pełnym zakresie wynikającym z upoważnienia ustawowego. Brak zatem jakiegokolwiek elementu z wymienionych w art. 5a ust. 4 u.dz.p.p. skutkuje istotnym naruszeniem prawa, a w konsekwencji – koniecznością stwierdzenia nieważności aktu w całości¹.

¹ podobnie w wyroku NSA z dnia 13.03.2015 r., II OSK 2658/14, Legalis nr 1310804

Zgodnie z § 8 ust. 2 Programu „Wysokość środków finansowych na realizację Roczego Programu określa uchwała budżetowa na 2021 r.”. Jednak według art. 5a ust. 4 pkt 8) u.dz.p.p. Program ma wskazywać wysokość środków planowanych na realizację programu. Środki te powinny być zatem skonkretyzowane co do kwoty, mając jednocześnie na uwadze, że są one jedynie „planowane”. Jak zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 6 marca 2014 r. „środki określone w uchwale budżetowej są środkami zagwarantowanymi, a środki określone w programie są środkami prognozowanymi, stąd też kwoty te mogą się różnić. Ponadto, z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy wynika jednoznacznie obowiązek skonkretyzowania wysokości środków planowanych na realizację programu, co oznacza podanie określonej kwoty pieniężnej, już choćby z tego powodu, by podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego wiedziały, w jakich granicach finansowych współpraca w ramach programu będzie się odbywać i czy warto o te środki występować w konkursie ofert. Z uchwały budżetowej taka kwota w sposób jasny i czytelny zaś nie wynika”². W ocenie organu nadzoru powyższe postanowienie Programu nie wypełnia dyspozycji wynikającej ze wskazanego przepisu, a brak tego obligatoryjnego elementu skutkuje stwierdzeniem nieważności Uchwały w całości, jak uzasadniono wyżej.

Niezależnie od powyższego zarzuty organ nadzoru wskazuje na dalsze uchybienia w treści Programu.

W § 4 Programu określono zakres przedmiotowy współpracy w podpunktach od lit. a) do lit. m). Pod ostatnią literą została wskazana „edukacyjna opieka wychowawcza”. Stosownie jednak do art. 5 ust. 1 u.dz.p.p. przedmiotem działalności organów administracji publicznej we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p. – jest działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 u.dz.p.p. Zakres współpracy określony jako „edukacyjna opieka wychowawcza” nie został uwzględniony w zamkniętym katalogu art. 4 u.dz.p.p. Jednocześnie Rada Miasta Otwocka nie jest upoważniona do ustalania w Programie innego zakresu przedmiotowego współpracy z organizacjami pozarządowymi niż przewidział to ustawodawca. Uzupełniająco zauważyć należy, że w § 7 Programu określono sposób jego realizacji, w odniesieniu do wszystkich podpunktów składających się na zakres przedmiotowy współpracy, za wyjątkiem jednego – kwestionowanego w rozstrzygnięciu. Nie sposób więc ustalić jakie zadania przypisano temu zakresowi współpracy. Przedmiotowe postanowienie wykracza zatem poza kompetencję Rady Miasta Otwocka wynikającą z art. 5a ust. 4 pkt 3 w zw. z art. 4 u.dz.p.p.

² wyrok NSA z dnia 6.03.2014 r., II OSK 208/14, Legalis nr 1327903

Zgodnie z § 11 ust. 3 Programu „*W pracach komisji konkursowej nie mogą brać udziału osoby związane z podmiotami składającymi ofertę poprzez członkostwo, wolontariat, udział we władzach podmiotów ubiegających się o dotacje lub członkostwo we władzach związków stowarzyszeń, do których należą podmioty ubiegające się o dotacje oraz osoby, które z takimi podmiotami są związane stosunkiem prawnym, z tytułu którego uzyskują lub uzyskiwały przychód w terminie 2 lat poprzedzających członkostwo w komisji konkursowej*”. Powyższe postanowienie stanowi przekroczenie normy kompetencji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 u.dz.p.p. – nie odnosi się bowiem ani do trybu powołania komisji konkursowej, ani do zasad jej działania. Skład komisji konkursowej określa art. 15 u.dz.p.p. Regulacja ta ujmuje także w sposób wyczerpujący sytuacje wyłączeń ze składu komisji konkursowej: w art. 15 ust. 2d u.dz.p.p. – w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p., z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p., biorące udział w konkursie oraz w art. 15 ust. 2f u.dz.p.p. – 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 i 695) dotyczące wyłączenia pracownika. Rada Miasta Otwocka nie była zatem upoważniona do przyjęcia własnych postanowień w tym zakresie. Podjęcie ich stanowi przekroczenie zakresu normy kompetencyjnej i jednocześnie prowadzi do modyfikacji regulacji ustawowych.

Według § 10 ust. 5 Programu „*Regulamin działania komisji konkursowej określa Prezydent w drodze zarządzenia*”. Tymczasem zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11) u.dz.p.p. zasady działania komisji konkursowej winny być określone w uchwale rady gminy – rocznym programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 u.dz.p.p. Z kwestionowanego postanowienia wynika zaś, że Rada Miasta Otwocka zobowiązała Prezydenta Miasta Otwocka do opracowania zasad działania komisji konkursowej w regulaminie, nawet jeśli miałyby one mieć charakter uzupełniający. W ten sposób organ uchwałodawczy dokonał subdelegacji własnej kompetencji na organ wykonawczy, co jest sprzeczne z prawem. Słusznie wskazał WSA we Wrocławiu, że „*podejmując próbę rozwiązywania zasygnalizowanego problemu nie można pomijać rozgraniczenia kompetencji między organ stanowiący a organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w zakresie działań uregulowanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*”³. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd zwrócił także uwagę, że „*uchwalone zasady mają mieć zastosowanie nie tylko do jednej i jedynej komisji konkursowej,*

³ wyrok WSA we Wrocławiu z 27.03.2013 r., III SA/Wr 40/13, LEX nr 1330088 (prawomocny)

wszak żaden przepis nie pozbawia organu administracji publicznej ogłaszającego otwarty konkurs możliwości powołania kilku komisji do opiniowania ofert w zależności od materii objętej konkretnym konkursem, co oznacza, że ustalone zasady (nie zaś regulacje szczegółowe) powinny mieć charakter uniwersalny. Ustawowa kompetencja organu stanowiącego do określenia "zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert", nie zawiera w sobie upoważnienia tego organu do ingerencji w sferę kompetencji organu administracji publicznej, ogłaszającego otwarty konkurs ofert i powołującego jednocześnie komisję konkursową (a w kręgu takich organów jest wójt gminy, burmistrz lub prezydent miasta), przez nałożenie obowiązku określenia szczegółowego działania komisji konkursowej w stosownym regulaminie".

Jedynie pobocznie względem rozstrzygnięcia organ nadzoru zwraca także uwagę, że w postanowieniach Programu odnoszących się do sposobu jego tworzenia i przebiegu konsultacji uzasadnionym byłoby wzbogacenie informacji o szczegółowe dane m.in. wskazujące termin przeprowadzonych konsultacji czy ich efekt poprzez podanie ilości zgłoszonych uwag, ewentualnie ich materii.

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

Informuję, że rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/

UPP - Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia

Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP54589516

Adresat dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa adresata dokumentu: URZĄD MIASTA OTWOCKA

Identyfikator adresata: 51vy6cvw4m

Rodzaj identyfikatora adresata: ePUAP-ID

Nadawca dokumentu, którego dotyczy poświadczenie

Nazwa nadawcy: MAZOWIECKI URZĄD WOJEWÓDZKI W WARSZAWIE

Identyfikator nadawcy: t6j4ljd68r

Rodzaj identyfikatora nadawcy: ePUAP-ID

Dane poświadczenia

Data doręczenia: 2021-01-19T10:15:09.435

Data wytworzenia poświadczenia: 2021-01-19T10:15:09.435

Identyfikator dokumentu, którego dotyczy poświadczenie: DOK78415572

Dane uzupełniające (opcjonalne)

Rodzaj informacji uzupełniającej: Źródło

Wartość informacji uzupełniającej: Poświadczenie wystawione przez platformę ePUAP

Rodzaj informacji uzupełniającej: Identyfikator ePUAP dokumentu

Wartość informacji uzupełniającej: 78415572

Rodzaj informacji uzupełniającej: Informacja

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1 k.p.a. pisma powiązane z przedłożonym dokumentem będą przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Rodzaj informacji uzupełniającej: Pouczenie

Wartość informacji uzupełniającej: Zgodnie z art 39¹ par. 1d k.p.a. istnieje możliwość rezygnacji z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej.**Dane dotyczące podpisu**

Poświadczenie zostało podpisane - aby je zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu

Lista podpisanych elementów (referencji):

referencja ID-132b5e628bd8c53dad2ea94f87f70a3 :

referencja ID-091b2020cb58de9be6f32a6e221b53b2 : Pismo%20przekazuj%C4%85ce%20.xml

referencja : #xades-id-02a983c12fef163566b308c1f1264dc1

Wydruk UPO z platformy E-PUAP
19.01.2021
data i podpis

