



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.108.2021

Łódź, 9 lutego 2021 r.

Rada Gminy Sokolniki

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVIII/181/20 Rady Gminy Sokolniki z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy gminy Sokolniki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, 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”

Uzasadnienie

Rada Gminy Sokolniki podjęła w dniu 30 grudnia 2020 r. uchwałę Nr XXVIII/181/20 w sprawie uchwalenia „Programu współpracy gminy Sokolniki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, 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”.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Sokolniki zawiadomienia w dniu 28 stycznia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.108.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 4 lutego 2021 r. znak: OR.520.1.2021 Przewodniczący Rady zobowiązał się do podjęcia działań zmierzających do zmiany zakwestionowanej uchwały na sesji, która zostanie zwołana pod koniec lutego lub na początku marca.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzynka
www.lodzkie.eu

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 www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

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 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

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.

W § 4 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, iż obszar współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi obejmuje w szczególności sferę zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok, o ile zadania te są zadaniami samorządu określonymi w ustawie o samorządzie gminnym. W dalszej części tego paragrafu określony został przedmiot współpracy poprzez wymienienie kilku obszarów tematycznych.

Jak wskazano powyżej art. 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu dając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego możliwość poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie przez ustawodawcę określeniem „w szczególności”, natomiast Rada uchwalając program współpracy nie jest uprawniona do stosowania zasady przyjętej przez ustawodawcę, jej obowiązkiem jest uregulowanie w sposób kompleksowy i precyzyjny materii określonej w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami

pozarządowymi określony w programie przybiera postać wyliczenia otwartego, co może wprowadzać element niepewności u podmiotów podejmujących współpracę lub noszących się z takim zamiarem, co do możliwych do realizacji w ramach programu działań.

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 precyzyjnie zakres przedmiotowy współpracy, stosownie do brzmienia art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

Dlatego posłużenie się nieostrym sformułowaniem „obszar współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi obejmuje w szczególności sferę zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie” nie wypełnia delegacji ustawowej. Pozostałe zapisy zawarte w § 4 pkt 1 do pkt 5 również nie odzwierciedlają zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 1 ustawy.

Powołany przepis ustawy definiuje sferę zadań publicznych, które są uznane, jako działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych. W art. 4 ust. 1 pkt 33 cyt. ustawy zapisano: „działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 w zakresie określonym w pkt 1-32a”. Natomiast art. 5 ust. 1 stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 we współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Jak wynika jednoznacznie z powyższych przepisów gmina może określić zakres przedmiotowy współpracy, ale tylko taki, który jest wymieniony w art. 4 ust. 1 pkt 1-32 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i są zadaniami gminy. Pozostałe zapisy zawarte w § 4 pkt 1 do pkt 5 również nie odzwierciedlają zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 1 ustawy.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wcześniej wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. 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 w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 191/17.

W § 9 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, że program nie przewiduje realizacji działań finansowych, a działania przewidziane w ramach współpracy pozafinansowej finansowane będą ze środków Urzędu Gminy w Sokolnikach.

Zdaniem organu nadzoru mimo, iż program nie przewiduje realizacji działań finansowych, to jednak jest pewien zakres działań, które wymagają nakładów środków finansowych na jego wykonanie, co wynika również z brzmienia § 9 Załącznika do uchwały. Organ stanowiący gminy jest obowiązany do zamieszczenia w uchwalanym programie unormowań odnoszących się do wszystkich kwestii wymienionych w przepisie art. 5a ust. 4 ustawy. Zakwestionowana uchwała nie zawiera postanowień w zakresie wyznaczonym art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, to jest nie określa wysokości środków planowanych na realizację programu, co oznacza jak wyżej już wskazano istotne naruszenie prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru dostrzega szereg innych uchybień zawartych w Załączniku do uchwały, a mianowicie, że niektóre postanowienia Załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 5 Załącznika do uchwały Rada używając sformułowania „w szczególności” stworzyła otwarty katalog form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zdaniem organu nadzoru, prawidłowa realizacja kompetencji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy nakazuje Radzie wskazanie tych form współpracy, z których korzystał będzie organ wykonawczy w czasie realizacji programu. Katalog ten powinien zatem mieć charakter zamknięty, określenie bowiem form współpracy w formie katalogu otwartego, wprowadza niepewność dla organu wykonawczego w zakresie form współpracy z podmiotami określonymi w ustawie. Stanowi to również nieuprawnione przekazanie kompetencji w zakresie wyznaczania form współpracy bliżej nieokreślonego podmiotowi, do czego Rada nie została upoważniona.

W § 10 ust. 1 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż mierniki efektywności programu oparte są na informacji dotyczącej jego realizacji w ciągu ostatniego roku, a „w szczególności na:”.

Rada używając sformułowania „w szczególności” stworzyła otwarty katalog mierników oceny programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, a powinien to być katalog zamknięty. Uwagi organu nadzoru dotyczące posługiwania się zwrotem „w szczególności”, które omówione były w kontekście brzmienia § 4 i § 5 Załącznika mają również odniesienie do omawianego § 10 ust. 1 Załącznika do uchwały.

W § 13 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy oraz rozporządzenia Ministra

Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonywania tych zadań a także przepisy ustawy o finansach publicznych i ustawy Prawo o zamówieniach publicznych.

Zdaniem organu nadzoru regulacja taka nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy. Ponadto powyższy zapis narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Wynika bowiem z niego, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje program współpracy, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy ustawy oraz przepisy innych aktów prawa. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przytoczonym zapisie § 13 Załącznika do uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06).

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż uchwała Nr XXVIII/181/20 Rady Gminy Sokolniki z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy gminy Sokolniki z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, 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”, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4. Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości
Wójt Gminy Sokolniki