



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.967.2020

Łódź, 13 stycznia 2021 r.

Rada Gminy Cielądz

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 XVIII/134/20 Rady Gminy Cielądz z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia na rok 2021 Programu współpracy Gminy Cielądz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Cielądz podjęła w dniu 4 grudnia 2020 r. uchwałę nr XVIII/134/20 w sprawie przyjęcia na rok 2021 Programu współpracy Gminy Cielądz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy zawiadomienia w dniu 22 grudnia 2020 r. znak: PNIK-I.4131.967.2020, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 30 grudnia 2020 r. znak: BR.0711.2.5.2020 Wójt Gminy poinformował, że uchwała zostanie skorygowana na najbliższej sesji Rady Gminy.

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/skrytka
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) - 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. 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 odzwierciedla minimalną treść programu. 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 2013 r., sygn. akt III SA/ Wr 143/13).

Mając na uwadze powyższy przepis, zdaniem organu nadzoru Rada zawarła w załączniku do uchwały regulacje, które wykraczają poza delegację ustawową.

W § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż „Program obejmuje swym zasięgiem organizacje pozarządowe i podmioty działające na rzecz Gminy Cielądz i jej mieszkańców”.

Ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do tych, które prowadzą działalność na rzecz Gminy Cielądz i jej mieszkańców, stanowi modyfikację 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 Gminy nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 1 ustawy. Każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, gdyż organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Natomiast powtarzanie zapisów ustawowych, jak również ich modyfikacja stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Powyższe dotyczy też treści § 12 ust. 10 załącznika do uchwały, który również stanowi modyfikację art. 3 ustawy oraz podobnie jak § 4 ust. 1 załącznika do uchwały wykracza poza zakres upoważnienia określonego w ustawie.

W § 5 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały Rada uchwaliła, że „Przedmiotem współpracy Gminy Cielądz z organizacjami jest realizacja zadań z zakresu realizacja zadań Gminy określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.”

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy zakresu przedmiotowego - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku.

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę regulacja narusza powyższy przepis ustawy, ponieważ nie określa wyczerpująco katalogu zadań publicznych, jakie 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. Zadania publiczne realizowane w zakresie przedmiotowym programu powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować 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 zasadne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego.

Skoro przepisy prawa przewidują obowiązek zawarcia w uchwale wszystkich elementów wymienionych w ustawie to, niewykonanie takiego obowiązku poprzez pominięcie choćby

jednego z tych elementów, równoznaczne jest z istotnym naruszeniem prawa i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje inne uchybienia zawarte w załączniku do uchwały.

Zgodnie z § 10 ust. 2 załącznika do uchwały „Bieżącym monitoringiem realizacji zadań Programu zajmować się będzie pracownik Urzędu Gminy ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi”. Zgodnie zaś z § 11 ust. 1 załącznika do uchwały „Prace nad opracowaniem i przygotowaniem Roczno Programu Współpracy Gminy Cielądz z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2021 prowadzi pracownik Urzędu Gminy ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi z udziałem zainteresowanych organizacji pozarządowych”.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący gminy nie został upoważniony do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach urzędu gminy i jednostkach organizacyjnych gminy, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują wójtowi, który jest kierownikiem urzędu gminy i określa zarówno organizację, jak i zasady funkcjonowania urzędu, pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu gminy i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a więc sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy (art. 33 ust. 2, ust. 3, ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Dlatego też, to nie Rada, a Wójt - jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu - ma wyłączne prawo podziału zadań pomiędzy poszczególne wydziały urzędu oraz nakładania na pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy.

Rada w § 12 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały określiła skład komisji konkursowej.

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Zdaniem organu nadzoru na podstawie ww. przepisu ustawy Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani 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 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. Tymczasem regulacje zawarte w § 12 ust. 2 i ust. 3 stanowią przekroczenie przez Radę granic

upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Zgodnie z § 12 ust. 6 załącznika do uchwały „Komisja wypracowuje stanowisko, po zebraniu indywidualnych opinii wobec wszystkich ofert i przedkłada je w formie listy ocenionych ofert i proponowaną propozycję przyznania dotacji Wójtowi Gminy”.

Organ nadzoru podkreśla, że komisja konkursowa ma charakter jedynie opiniodawczy. Jej zadanie polega tylko na zaopiniowaniu wszystkich ofert i przedłożeniu ich do rozpatrzenia Wójtowi (art. 15 ust. 2a ustawy). Należy pamiętać o tym, że komisja konkursowa jedynie wspomaga działanie organu, ale go nie zastępuje. To Wójt jako organ administracji rozpatruje oferty i podejmuje decyzję o przyznaniu dofinansowania, określając jednocześnie jego wysokość. Opinia komisji w tej sprawie, pozytywna czy negatywna, nie jest dla niego wiążąca. Natomiast w uchwale nie mogą być zawarte zapisy, które się wzajemnie wykluczają bądź wprowadzają błędne wyobrażenie w zakresie kompetencji komisji konkursowej.

Natomiast § 12 ust. 9 załącznika do uchwały stanowi, iż „Komisja konkursowa przy rozpatrywaniu ofert ocenia je pod względem formalnym i merytorycznym zgodnie z kartą oceny formalnej i merytorycznej określonej w zarządzeniu Wójta Gminy Cielądz”.

Regulacja zawarta w § 12 ust. 9 załącznika do uchwały oznacza, że Komisji przyznano kompetencje merytoryczne w sprawie wyboru oferty, do czego nie ma uprawnienia. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, na potwierdzenie tego stanowiska należy przytoczyć wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017, sygn. akt II SA/OI 191/17.

Powyższy zapis załącznika do uchwały został podjęty również z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2a ustawy, gdyż nie można pomijać rozgraniczenia kompetencji między organem administracji publicznej a komisją konkursową. Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu, jedynie wspomaga ona działanie organu, ale go nie zastępuje. To wójt jako organ administracji rozpatruje oferty i podejmuje decyzję o przyznaniu dofinansowania, określając jednocześnie jego wysokość.

Treść § 12 ust. 11, ust. 13 i ust. 14 załącznika do uchwały stanowią modyfikację treści odpowiednio art. 15 ust. 2i oraz ust. 2j ustawy. Natomiast w § 12 ust. 8 oraz ust. 15 załącznika do uchwały Rada bezzasadnie powtórzyła odpowiednio treść art. 15 ust. 2g oraz ust. 4 ustawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Zawsze, bowiem tego rodzaju

powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

W § 12 ust. 12 załącznika do uchwały zawarto regulację dotyczącą przyznawania dotacji.

Zdaniem organu nadzoru zapis taki stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4, pkt 11 ustawy, a ponadto to ustawa reguluje problematykę związaną z przyznawaniem i przekazywaniem dotacji organizacjom pozarządowym.

W Rozdziale 13 załącznika do uchwały Rada uchwaliła, że „W zakresie nieuregulowanym w Programie do współpracy z organizacjami pozarządowymi stosuje się przepisy ustawy”.

Zdaniem organu nadzoru regulacja taka nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy. 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. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przytoczonym zapisie 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 XVIII/134/20 Rady Gminy Cielądz z dnia 4 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia na rok 2021 Programu współpracy Gminy Cielądz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 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 Cielądz