



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.953.2020

Łódź, 8 stycznia 2021 r.

Rada Gminy Bełchatów

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

§ 1 ust. 2, § 12 ust. 4, § 12 ust. 5, § 12 ust. 6, § 12 ust. 9, § 12 ust. 13, § 12 ust. 16 w zakresie wyrazów „Karta Oceny Merytorycznej”, § 12 ust. 17, § 12 ust. 19, § 12 ust. 20, § 12 ust. 21 oraz § 13 załącznika do uchwały nr XXIX/212/2020 Rady Gminy Bełchatów z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Bełchatów 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”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Bełchatów podjęła w dniu 30 listopada 2020 r. uchwałę nr XXIX/212/2020 w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Bełchatów 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”.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy zawiadomienia w dniu 21 grudnia 2020 r., znak: PNIK-I.4131.953.2020, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 4 stycznia 2021 r., znak: BR.0004.1.2021, Przewodniczący Rady Gminy Bełchatów przedstawił swoje stanowisko wskazując, że część zapisów kwestionowanych przez organ nadzoru jest zgodna z prawem. Jednocześnie wskazał, że w zakresie § 12 ust. 19 -21 zapisów załącznika do uchwały, zostaną one poprawiona 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 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. 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.

Zgodnie z § 1 ust. 2 załącznika do uchwały „Program obejmuje organizacje pozarządowe działające na rzecz gminy Bełchatów i jej mieszkańców”.

Przewodniczący Gminy, w piśmie z dnia 4 stycznia 2021 r., wyjaśnił, że „Gmina Bełchatów konstruując powyższy zapis nie miała zamiaru modyfikować wyznaczonego przez ustawodawcę kręgu podmiotów, z którymi miałyby zostać zawarta współpraca, jednakże zaznacza, że jako ustawowe zadanie własne, chce wesprzeć realizację zadań publicznych o znaczeniu lokalnym, o którym mowa w art. 6 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 w tym pkt 19 ustawy o samorządzie gminnym”. Ponadto „wsparcie organizacji pozarządowych, które oczywiście realizują ważne i potrzebne zadania, lecz nie realizują zadań danej jednostki samorządowej, w świetle powyższych przepisów nie znajduje podstaw, w tym do ponoszenia wydatków ze środków gminy”.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do tych, które działają na rzecz gminy Bełchatów 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.

Rada w § 12 ust. 4, ust. 5 i ust. 6 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. 4, ust. 5 oraz ust. 6 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

Nie może zostać zaakceptowane stanowisko Przewodniczącego, że § 12 ust. 6 załącznika do uchwały mowa jest nie o składzie komisji konkursowej, o którym szczegółowo stanowią art. 15 ust. 2a- 2da, lecz o formie pracy komisji. W ocenie organu nadzoru treść § 12 ust. 6 załącznika do uchwały stanowi o składzie komisji konkursowej, a zatem przekracza upoważnienie ustawowe wyrażone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Dodatkowo przepis ten stanowi modyfikację art. 15 ust. 2e ustawy. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące 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).

Powyższe uwagi dotyczą również treść § 12 ust. 20 załącznika do uchwały, który stanowi modyfikację art. 13 ust. 3 oraz art. 15 ust. 2j ustawy, jak również § 12 ust. 9 oraz § 12 ust. 21 załącznika do uchwały, które stanowią powtórzenie odpowiednio treści art. 15 ust. 2f i art. 15 ust. 2i ustawy.

Odnosząc się do legalności § 12 ust. 13 załącznika do uchwały, który dotyczy dokonywania oceny merytorycznej ofert przez Komisję konkursową, jak również § 12 ust. 17 załącznika do uchwały stanowiący, że „z prac Komisji sporządza się protokół wraz ze wskazaniem propozycji wyboru ofert, na które proponuje się udzielenie dotacji lub nie przyjęcia ofert, który przedkłada się Wójtowi Gminy Bełchatów”, to 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 (art. 15 ust. 2a ustawy). Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie programu współpracy komisji konkursowej jakichkolwiek kompetencji dotyczących dokonywania ocen merytorycznych czy też w zakresie propozycji wyboru oferty.

W piśmie z dnia 4 stycznia 2021 r. Przewodniczący Gminy zaznacza, że propozycje ze wskazaniem ofert mają jedynie charakter doradczy, ocenny, zaś ostatecznego wyboru dokonuje organ administracji publicznej.

Podjęmując próbę rozwiązywania zasygnalizowanego problemu nie można pomijać rozgraniczenia kompetencji między organem administracji publicznej a komisją konkursową. Rola komisji konkursowej polega tylko na opiniowaniu i nie sposób uznać aby dokonywanie oceny merytorycznej, wskazanie propozycji wyboru ofert, na które proponuje się udzielenie

dotacji lub nie przyjęcia ofert stanowiło tylko o funkcji opiniodawczej. 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 nie jest wiążąca dla wójta.

Zdaniem organu nadzoru w uchwale nie mogą być zawarte zapisy, które się wzajemnie wykluczają bądź wprowadzają błędne wyobrażenie w zakresie kompetencji komisji konkursowej. Regulacje zawarte w § 12 ust. 13 oraz ust. 17 załącznika do uchwały oznaczają, że Komisji przyznano kompetencje merytoryczne w sprawie wyboru oferty, do czego nie ma uprawnienia. Zapisy te przekraczają 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 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17.

Powyższa argumentacja uzasadnia również zakwestionowanie § 12 ust. 16 w zakresie wyrazów „Karta Oceny Merytorycznej”.

W § 12 ust. 19 załącznika do uchwały zawarto regulację dotyczącą przyznania 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 § 13 załącznika do uchwały Rada uchwaliła, że w sprawach nieuregulowanych w Programie zastosowanie mają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz rozporządzenia Przewodniczącego Komitetu do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań.

Przewodniczący Gminy w piśmie z dnia 4 stycznia 2021 r. stwierdził, że „podstawą do utworzenia „Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi” są akty powszechnie obowiązującego prawa, które zostały wymienione w Uchwale Rady Gminy Bełchatów Nr XXIX/212/2020 z dnia 30 listopada 2020 r. Te akty oczywiście są przepisami nadrzędnymi, a zastosowany przepis § 13 załącznika do uchwały nie stanowi o nadrzędności przepisów „Programu”, a jedynie potwierdza, że „Program współpracy z organizacjami pozarządowymi” jest przepisem szczególnym, gdzie w sprawach w nim nieuregulowanych mają zastosowanie przepisy ogólne”.

Zdaniem organu nadzoru § 13 załącznika do uchwały 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 oraz pozostałymi aktami prawnymi wymienionymi w tym paragrafie. 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 i powoduje konieczność eliminacji z obrotu prawnego takich regulacji (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 wskazane zapisy uchwała Nr XXIX/212/2020 Rady Gminy Belchatów z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Belchatów 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 sposób istotny naruszają prawo 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 Belchatów