Warszawa, 04 grudnia 2020 r.



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.216.2020.MW

Rada Gminy Stanisławów

ul. Rynek 32

05-304 Stanisławów

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.   
o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.)

**stwierdzam nieważność**

załącznika do uchwały Rady Gminy Stanisławów Nr XVII/150/2020 z dnia 19 listopada 2020 r*. w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Stanisławów z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2021,* **w części,** tj.w zakresie ustaleń: § 21 ust. 5 zdanie drugie: „*Decyzję w przedmiotowym zakresie podejmuje Wójt*”; § 25 ust. 2 i 9.

**Uzasadnienie**

Na sesji, która odbyła się 19 października 2020 r. Rada Gminy Stanisławów podjęła uchwałę Nr XVII/150/2020 *w sprawie uchwalenia rocznego programu współpracy Gminy Stanisławów z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2021.*

Podstawę prawną uchwały stanowił, m.in. art. 5a ust. 1, ust. 2a i ust. 4 ustawy z dnia   
24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057,   
z późn. zm.), zwanej dalej: „u.d.p.p.”.

Normę kompetencyjną do uchwalenia przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego rocznego programu współpracy w organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi art. 5a ust. 1 u.d.p.p.

Na podstawie art. 5a ust. 1 u.d.p.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi   
w art. 3 ust. 3 u.d.p.p., przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

W sytuacji gdy po konsultacjach, o których mowa w art. 5a ust. 1 u.d.p.p., właściwa rada działalności pożytku publicznego wyrazi opinię o projekcie rocznego lub wieloletniego programu współpracy, opinię tę organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego załącza do przedstawianego organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego projektu rocznego lub wieloletniego programu współpracy (art. 5a ust. 2a u.d.p.p.).

Natomiast przepis art. 5a ust. 4 u.d.p.p. zawiera otwarty katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Zgodnie z art. 5a ust. 4 u.d.p.p., obligatoryjnymi elementami rocznego programu współpracy są:

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.

Przywołany wyżej przepis określa niezbędne minimum postanowień, jakie powinna zawierać uchwała ustanawiająca program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

W § 21 ust. 5 programu Rada Gminy ustaliła, że: „*W pracach komisji mogą uczestniczyć, na wniosek członka komisji lub własny, z głosem doradczym, osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Decyzję w przedmiotowym zakresie podejmuje wójt*”.

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że na mocy [ustawy](https://sip.lex.pl/#/document/18221981?cm=DOCUMENT) z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach (Dz. U.   
z 2015 r. poz. 1339) zostało nadane nowe brzmienie art. 15 ust. 2e. Zgodnie z jego treścią komisja konkursowa może korzystać z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy. Zatem za istotnie naruszające prawo uznać należy ustalenie zawarte w § 21 ust. 5 zdanie programu, w którym Rada postanowiła, że o ewentualnym uczestnictwie w pracach komisji osób, o których mowa w art. 15 ust. 2e u.d.p.p. ma decydować Wójt. Wobec tak poczynionego ustalenia Rady organ nadzoru wskazuje, że regulacje u.d.p.p. nie nadają organowi wykonawczemu Gminy tego typu uprawnień. Z dyspozycji art. 15  
 ust. 2e u.d.p.p. wynika wprost, że decydowanie o korzystaniu z pomocy osób posiadających specjalistyczną wiedzę z dziedziny obejmującej zakres zadań publicznych, których konkurs dotyczy, jest uprawnieniem wyłącznie komisji konkursowej.

Modyfikacja przez przepisy uchwały przepisów zawartych już w aktach wyższego rzędu może doprowadzić do odmiennej czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono. Niewątpliwie taka sytuacja może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji ustawodawcy. Niedopuszczalnym jest zatem regulowanie niektórych kwestii w sposób odmienny niż uczynił to ustawodawca (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 30 października 2014 r., sygn. akt  
I SA/Gl 636/14).

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdza, iż brak jest podstaw prawnych dla Rady do delegowania na Wójta uprawnień przysługujących komisji konkursowej zgodnie z art. 15 ust. 2e u.d.p.p.

W § 25 ust. 2 programu Rada postanowiła, że oceny formalnej ofert dokonuje wyznaczony pracownik urzędu gminy odpowiedzialny za współpracę z organizacjami pozarządowymi. Jednocześnie w tym samym programie organ stanowiący Gminy ustalił, że to komisja konkursowa dokonuje oceny ofert (§ 25 ust. 1 zdanie pierwsze). Mając na uwadze ustalenia zawarte w § 25 ust. 1 i 2 programu stwierdzić należy, że brak jest spójności zarówno pomiędzy tymi ustaleniami,   
jak z regulacją zawartą w u.d.p.p.

Tymczasem z dyspozycji art. 15 ust. 2a u.d.p.p. wynika wprost, że opiniowanie ofert jest zadaniem komisji konkursowej powołanej przez organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert. Organ stanowiący Gminy nie został zatem upoważniony do nakładania obowiązków i zadań na pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie gminy, w szczególności do prowadzenia bezpośredniej współpracy z organizacjami uczestniczącymi w realizacji uchwalonego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na terenie gminy, czy też do oceny formalnej ofert.

Ponadto to organ wykonawczy Gminy, będący jednocześnie zwierzchnikiem służbowym pracowników Urzędu Gminy, nie zaś Rada - ma wyłączne prawo nałożenia na tych pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy (por. wyrok WSA we Wrocławiu   
z 4 października 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 143/13). Rada Gminy określając zakres obowiązków pracowników Urzędu Gminy w sposób istotny naruszyła ustawowe prerogatywy Wójta.

Brak jest również delegacji dla Rady Gminy do powoływania osób trzecich do oceny ofert.

W § 25 ust. 9 programu Rada ustaliła, że: „*Organizacja, w okresie otrzymywania dotacji, jest zobowiązana do zamieszczenia w swoich materiałach informacyjnych zapisu o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania przez gminę Stanisławów*”.

Wobec tak poczynionego ustalenia organ nadzoru wskazuje, że wyprowadzona z art. 5a ust. 1 w zw. z art. 5a ust. 4 pkt 11 u.d.p.p. norma kompetencyjna nie stanowi podstawy prawnej do określenia przez Radę obowiązku, o którym mowa w § 25 ust. 9 programu. Działanie Rady w zakresie nałożenia na organizację obowiązku zamieszczenia w swoich materiałach informacyjnych zapisu o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania przez gminę Stanisławów w okresie otrzymywania dotacji, stanowi istotne naruszenie regulacji zawartych w u.d.p.p. Brak delegacji do nałożenia na organizację tego rodzaju obowiązku stanowi podstawę do stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności załącznika do uchwały w tym zakresie.

Ustanowiona w art. 7 Konstytucji RP zasada legalności oznacza, że każde działanie organu władzy publicznej musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa. Zarówno organy gminy, jak i organy powiatu muszą ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym   
a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa” (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 sierpnia 2009 r. IV SA/Wr 248/09).

Ponadto organ nadzoru wskazuje na obowiązek przestrzegania przez Radę Gminy,  
jako lokalnego prawodawcę, zasad prawidłowej legislacji, przewidzianych w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U.   
z 2016 r. poz. 283).

W tym kontekście należy stwierdzić, że redakcja kwestionowanej uchwały Rady Gminy  
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). Każdą oddzielną myśl ujmuje się w oddzielny paragraf, przy czym w miarę możliwości paragraf powinien być jednozdaniowy. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań - dokonuje się podziału paragrafu na ustępy. Na ustępy dzieli się paragraf także wówczas, gdy między zdaniami wyrażającymi samodzielne myśli występują powiązania treściowe ale treść żadnego z nich nie jest na tyle istotna, aby wydzielić ją w odrębny paragraf. Jeżeli paragraf zawiera wyliczenia – wyróżnia się jego dwie części wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów. W obrębie punktów można dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając litery a w obrębie liter dokonywać dalszego wyliczenia wprowadzając tiret. Punkty i litery są fragmentem zdania, a nie samodzielnym zdaniem. Paragraf oznacza się skrótem § i cyfrą arabską z kropką, z zachowaniem ciągłości numeracji paragrafów w obrębie całego aktu, a przy powoływaniu oznacza się skrótem   
§ i cyfrą arabską bez kropki. Ustęp oznacza się cyfrą arabską z kropką (bez nawiasu) z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu (a przy powoływaniu oznacza się skrótem „ust.” bez względu na liczbę i przypadek) oraz cyfrą arabską bez kropki. Punkt oznacza się cyfrą arabską z nawiasem z prawej strony, z zachowaniem ciągłości numeracji w obrębie danego paragrafu lub ustępu (a przy powoływaniu skrótem pkt, bez kropki, bez względu na liczbę i przypadek oraz cyfrą arabską bez nawiasu). Każdy punkt kończy się średnikiem, a ostatni kropką chyba, że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich punktów; w takim przypadku kropkę stawia się po części wspólnej.

Wyliczenie w obrębie punktów (tzw. litery) oznacza się małymi literami alfabetu łacińskiego (ale bez ą, ć, ę, ł, ń, ó, ś, ż, ź) z nawiasem z prawej strony z zachowaniem ciągłości alfabetycznej w obrębie punktu (a przy powoływaniu skrótem „lit.” bez względu na liczbę i przypadek oraz literą alfabetu łacińskiego bez nawiasu). Każdą literę kończy się przecinkiem a ostatnią średnikiem albo kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. W takim przypadku średnik lub kropkę stawia się po części wspólnej (w przypadku gdy zabraknie liter stosuje się oznaczenie najpierw dwuliterowe a następnie wieloliterowe: za), zb) ....... zz); zza, zzb .... Każde tiret kończy się przecinkiem, a ostatnie przecinkiem, średnikiem lub kropką, chyba że wyliczenie kończy się częścią wspólną odnoszącą się do wszystkich liter. Przy powoływaniu tiret oznacza się wyrazem „tiret” i wyrażonym słownie numerem porządkowym tego tiret. Każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza się jej oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Paragraf i ustęp rozpoczyna się od akapitu.

Konkludując, stwierdzić należy, że organ stanowiący gminy, wykonujący kompetencję prawodawczą przewidzianą w upoważnieniu ustawowym, jest zobowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, przestrzegając przy tym zasad techniki prawodawczej.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, 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 doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

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

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Konstanty Radziwiłł*  *Wojewoda Mazowiecki*  */podpisano elektronicznie/* |