



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, 10 lutego 2021 r.

PNIK-I.4131.73.2021

Rada Gminy w Nowym Kawęczynie

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;
- § 4 w zakresie wyrazów „a w szczególności”;
- § 8 w zakresie wyrazów: „Urząd Gminy w Nowy Kawęczyn ogłasza otwarty konkurs ofert przez umieszczenie ogłoszenia: 1) w Biuletynie Informacji Publicznej www.ugkaweczyn.pl/bip; 2) na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia. Ogłoszenie o konkursie powinno zawierać: 1) rodzaj zadania, która ma być dotowane; 2) wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania; 3) termin składania ofert, którego nie można przekroczyć; 4) zasady przyznawania dotacji; 5) terminy, tryb i kryteria wyboru ofert. Organizacja pozarządowa przystępująca do konkursu składa ofertę na realizację zadania publicznego, która zgodnie z art. 14 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie powinna zawierać w szczególności następujące informacje: 1) szczegółowy opis zadania publicznego proponowanego do realizacji; 2) termin i miejsce realizacji zadania publicznego; 3) kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego; 4) informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej, składającej ofertę; 5) informację o posiadanych przez organizację zasobach rzeczowych i kadrowych (czyli jakim sprzętem dysponuje, ilu ma pracowników, współpracowników lub wolontariuszy, którzy będą zaangażowani w realizację zadania), zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł; 6) deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego. Wynik konkursu zawiera następujące dane: 1) nazwę

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.

oferenta; 2) nazwę zadania publicznego; 3) wysokość przyznanych środków, oraz publikowane są w taki sam sposób jak ogłoszenie o konkursie. Wyłoniona w wyniku konkursu organizacja zawiera z jednostką organizacyjną umowę dotyczącą wsparcia lub powierzenia realizacji zadania publicznego. Jednostka organizacyjna dokonuje kontroli i oceny realizacji zadań w zakresie: 1) stanu jego realizacji; 2) efektywność, rzetelność i jakość wykonania zadania; 3) prawidłowość wykorzystywania otrzymanych środków publicznych; 4) prowadzenie dokumentacji określonej w przepisach i postanowieniach umowy. Organizacja pozarządowa sporządza sprawozdanie w terminie do 30 dnia od zakończenia realizacji zadania publicznego określonego w umowie.”;

- § 12 w zakresie wyrazów: „W skład komisji wchodzi: 1) przedstawiciel organu administracji publicznej ogłaszającego konkurs; 2) przedstawiciel organizacji pozarządowej; 3) osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których dotyczy konkurs – jako głos doradczy. W komisji nie mogą zasiadać przedstawiciele tych organizacji, które biorą udział w konkursie, ani urzędnicy, którzy byliby w jakikolwiek sposób związani z tą organizacją”;

- § 13 ust. 1

załącznika do uchwały Nr XX/125/2020 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Nowy Kawęczyn z organizacjami pozarządowymi na rok 2021.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Nowym Kawęczynie podjęła w dniu 30 grudnia 2020 r. uchwałę Nr XX/125/2020 w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Nowy Kawęczyn z organizacjami pozarządowymi na rok 2021.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy zawiadomienia w dniu 22 stycznia 2021 r., znak: PNIK-I.4131.73.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 28 stycznia 2021 r., znak: Or.0711.1.2021, Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że podejmie działania zmierzające do zmiany uchwały na najbliższej sesji Rady Gminy.

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.

W § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Rada ustanowiła, iż „program obejmuje współpracę Gminy Nowy Kawęczyn z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz Gminy i jej mieszkańców”.

Ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do tych, które prowadzą działalność na rzecz mieszkańców modyfikuje 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 nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy.

W § 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła o przedmiotowym zakresie współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi.

Użycie w przytoczonej regulacji § 4 załącznika do uchwały zwrotu „a 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 realizacji zadań w ramach programu.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uchwalić 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. Zadania publiczne realizowane w zakresie przedmiotowym programu powinny być tak skonkretyzowane, 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. Użycie w zwrocie „w szczególności” daje możliwość wprowadzenia „poza programem” jeszcze innych zadań nie objętych programem, co może wywoływać niepewność wśród uczestników programu, co do zakresu realizowanych zadań w ramach współpracy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 września 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 391/14).

W treści § 8 załącznika do uchwały Rada zawarła bezzasadne powtórzenia oraz modyfikacje treści art. 13 ust. 1-3, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2h, art. 15 ust. 2j, art. 15 ust. 4, art. 17 oraz art. 18 ust. 1 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).

Zgodnie z treścią § 12 załącznika do uchwały „W skład komisji wchodzi: 1) przedstawiciel organu administracji publicznej ogłaszającego konkurs; 2) przedstawiciel organizacji pozarządowej; 3) osoby posiadające specjalistyczną wiedzę w dziedzinie obejmującej zakres zadań publicznych, których dotyczy konkurs – jako głos doradczy. W komisji nie mogą zasiadać przedstawiciele tych organizacji, które biorą udział w konkursie, ani urzędnicy, którzy byliby w jakikolwiek sposób związani z tą organizacją”,

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, tym samym 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-2f ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Tymczasem regulacje zawarte w § 12 załącznika do uchwały 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).

W § 13 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uchwaliła, że w zakresie nieuregulowanym Programem, do współpracy Gminy z organizacjami 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 § 13 ust. 1 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 wymienione na wstępie rozstrzygnięcia nadzorcze zapisy uchwały Nr XX/125/2020 Rady Gminy w Nowym Kawęczynie z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Nowy Kawęczyn z organizacjami pozarządowymi na rok 2021, zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4. Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorcze 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 Nowy Kawęczyn