



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.913.2020

Łódź, 5 stycznia 2021 r.

Rada Gminy Kocierzew Południowy

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 XXV/124/2020 Rady Gminy Kocierzew Południowy z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia "Rocznego programu współpracy na 2021 rok Gminy Kocierzew Południowy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Kocierzew Południowy podjęła w dniu 25 listopada 2020 r. uchwałę Nr XXV/124/2020 w sprawie przyjęcia "Rocznego programu współpracy na 2021 rok Gminy Kocierzew Południowy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi 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 16 grudnia 2020 r. znak: PNIK-I.4131.913.2020, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 30 grudnia 2020 r. Gmina Kocierzew Południowy poinformowała, że na najbliższej sesji dokona zmian w uchwale dostosowując ją do obowiązujących przepisów.

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

Wobec powyższego organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

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.

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” (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 również regulacje, które wykraczają poza delegację ustawową.

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 w § 2 ust. 1 oraz § 3 załącznika do uchwały narusza powyższy przepis ustawy, nie określa bowiem 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 dostrzega szereg innych uchybień zawartych w Załączniku do uchwały, a mianowicie, że niektóre postanowienia Załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 4 ust. 4 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że „osobą wskazaną do kontaktów z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami jest pracownik Urzędu Gminy w Kocierzewie Południowym Pani ???”.

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.

Nałożenie obowiązku, o którym mowa w § 4 ust. 4 załącznika do uchwały nie może być ponadto uznane za tożsame z określeniem form współpracy, a zatem przepis ten przekracza kompetencję określoną w art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy.

Zgodnie z § 9 ust. 1 załącznika do uchwały „każdorazowo, w związku z ogłoszonym konkursem ofert na wykonanie zadań publicznych wynikających z niniejszego Programu w celu zaopiniowania i wyboru ofert, Wójt Gminy powołuje Komisję Konkursową”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie przyjęte w ww. załączniku do uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy. Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy delegacja dla rady do określenia w programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje uprawnień do przyznawania komisji konkursowej uprawnień do wyboru oferty, bowiem kompetencje komisji mają charakter wyłącznie opiniodawczy (art. 15 ust. 2a ustawy).

Tym samym postanowienia § 9 ust. 1 załącznika do uchwały nie mieszczą się w granicach upoważnienia do określenia zasad działania komisji konkursowej.

Powyższa argumentacja uzasadnia zatem zakwestionowanie ww. przepisów, a także pozostających w bezpośrednim związku treściowym z tymi regulacjami postanowień zawartych w § 9 ust. 8 załącznika do uchwały.

Rada w § 9 ust. 2 oraz 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 § 9 ust. 2 i ust. 3 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).

Rada w § 9 ust. 4 załącznika do uchwały zawarła zagadnienie, które jest wprost uregulowane w art. 15 ust. 2f ustawy, zatem nie jest uzasadnione jego przytaczanie, a tym bardziej modyfikacja.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

Również treść § 11 ust. 5 stanowi bezzasadne powtórzenie treści art. 13 ust. 3 ustawy.

Natomiast § 9 ust. 11 załącznika do uchwały stanowi modyfikację art. 13 ust. 3 w związku z art. 15 ust. 2j ustawy.

Zgodnie z § 9 ust. 5 pkt 1 załącznika do uchwały „do zadań komisji konkursowej należy: (...) 1) ocena merytoryczna ofert; 2) propozycja wysokości dotacji (...)”.

Zdaniem organu nadzoru komisja konkursowa nie posiada kompetencji do oceny merytorycznej ofert, ani proponowania wysokości dotacji, a zatem powyższy zapis załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2a.

W § 11 załącznika do uchwały zatytułowanym „Postanowienia końcowe” Rada zawarła regulacje dotyczące dotacji. Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać informacje o zasadach przyznawania dotacji. Zdaniem organu nadzoru powtórzenie regulacji, które winny być zawarte w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, a nie w uchwale programowej jest nieprawidłowe i w sposób istotny narusza prawo.

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż uchwała Nr XXV/124/2020 Rady Gminy Kocierzew Południowy z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia "Rocznego programu współpracy na 2021 rok Gminy Kocierzew Południowy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi 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
Wójta Gminy Kocierzew Południowy