



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.975.2020

Łódź, 15 stycznia 2021 r.

Rada Gminy Żelechlinek

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 XXVI/152/2020 Rady Gminy Żelechlinek z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Żelechlinek z Organizacjami Pozarządowymi i innymi Podmiotami na 2021 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Żelechlinek podjęła w dniu 30 listopada 2020 r. uchwałę nr XXVI/152/2020 w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Żelechlinek z Organizacjami Pozarządowymi i innymi Podmiotami na 2021 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy zawiadomienia w dniu 28 grudnia 2020 r. znak: PNIK-I.4131.975.2020, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 5 stycznia 2021 r., znak: ROA.0711.50.2020, Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że Rada Gminy Żelechlinek podejmie działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości wskazanych przez organ nadzoru. Przewodniczący wyjaśnił jednocześnie, że w terminie do dnia 18 stycznia 2021 r. nie odbędzie się posiedzenie Rady Gminy Żelechlinek, wobec czego organ stanowiący gminy nie rozpatrzy projektu zmiany ww. uchwały, który uwzględni uwagi organu nadzoru w zakresie wskazanym w zawiadomieniu.

Mając na uwadze powyższe oświadczenie organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne

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/skrzytka
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.

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). Z drugiej jednak strony, użyty przez ustawodawcę zwrot „zawiera” oznacza, że wskazane w tym przepisie elementy stanowią niezbędne minimum postanowień, jakie powinna zawierać uchwała ustanawiająca program współpracy. Pominięcie przez radę gminy w uchwale któregośkolwiek z tych zagadnień, z uwagi na brak uregulowania wszystkich elementów o charakterze obligatoryjnym, skutkuje bezwzględną nieważnością całej uchwały.

W § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż „Przedmiotowy zakres współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami określa art. 7 ust.

1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, poz. 1378) oraz art. 4 ustawy”.

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 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 wskazuje inne uchybienia zawarte w załączniku do uchwały.

Zgodnie z § 9 ust. 1 załącznika do uchwały „Sprawozdanie z realizacji programu przygotuje i przedstawi Wójtowi Gminy Żelechlinek pracownik zatrudniony na stanowisku ds. zamówień publicznych”.

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 § 9 ust. 1 załącznika do uchwały nie może być ponadto uznane za tożsame ze sposobem oceny realizacji programu, a zatem przepis ten przekracza kompetencję określoną w art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy.

Rada w § 11 ust. 2 i ust. 3 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 jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Tymczasem regulacje zawarte w § 11 ust. 2 oraz 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).

Treść § 11 ust. 4 oraz ust. 7 załącznika do uchwały stanowią modyfikację odpowiednio art. 15 ust. 2f oraz art. 15 ust. 2e 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 § 13 ust. 1 załącznika do uchwały „Komisja konkursowa rozpatruje oferty biorąc pod uwagę kryteria zawarte w ogłoszeniu konkursowym z uwzględnieniem przepisu art. 15 ust. 1 ustawy”.

Zdaniem organu nadzoru należy przede wszystkim zwrócić uwagę na treść art. 15 ust. 1 ustawy. Po pierwsze z przepisu tego 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 jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie komisji konkursowej.

Po drugie z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że oferty rozpatruje organ administracji publicznej z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w pkt 1-6 tego przepisu. Zatem stwierdzić należy, iż to organ administracji publicznej, a nie komisja konkursowa została wyposażona w kompetencję do rozpatrywania ofert w oparciu o kryteria określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy. A zatem podkreślenia wymaga stwierdzenie, że do zadań komisji konkursowej, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy należy wyłącznie opiniowanie, nie zaś rozpatrywanie, złożonych ofert czy też wskazywanie propozycji rozstrzygnięcia konkursu.

Takie działanie w ocenie organ nadzoru stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1, ust. 2a ustawy, a także przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Powyższe zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą również treści § 13 ust. 2 pkt 6 oraz § 13 ust. 3 załącznika do uchwały.

W § 13 ust. 4 załącznika do uchwały Rada uchwaliła, że „zatwierdzenia wyboru oferty dokonuje Wójt Gminy Żelechlinek”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie przyjęte w ww. zapisie załącznika do uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy. Organ nadzoru ponownie podkreśla, że Komisja konkursowa ma charakter jedynie opiniodawczy. Jej zadanie polega na zaopiniowaniu wszystkich ofert i przedłożeniu ich do rozpatrzenia Wójtowi. 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.

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż uchwała Nr XXVI/152/2020 Rady Gminy Żelechlinek z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy

Gminy Żelechlinek z Organizacjami Pozarządowymi i innymi Podmiotami na 2021 rok, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art.5a ust. 4 oraz art. 15 ust. 1, ust. 2a. 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 Żelechlinek