



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 1 lutego 2022 r.

Poz. 599

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.10.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 13 stycznia 2022 r.

Rada Gminy Dmosin

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr XXXIV/213/21 Rady Gminy Dmosin z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Gminy Dmosin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dmosin na sesji w dniu 30 listopada 2021 r. podjęła uchwałę Nr XXXIV/213/21 w sprawie uchwalenia "Rocznego programu współpracy Gminy Dmosin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok". Uchwała ta została doręczona organowi nadzoru w dniu 16 grudnia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Dmosin zawiadomienia z dnia 7 stycznia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.10.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodnicząca Rady Gminy w piśmie z dnia 12 stycznia 2022 r. wyjaśniła, że Rada Gminy Dmosin w sposób wystarczający w treści Programu uregulowała kwestie związane z zakresem przedmiotowym współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. Wskazując również, że regulacja § 10 ust. 3 załącznika do uchwały, w którym Rada wskazała, iż podmiotami uczestniczącymi w realizacji programu są komórki organizacyjne Urzędu, które prowadzą bezpośrednią współpracę z organizacjami pozarządowymi, określa jedynie kierunkowo w jaki sposób potencjał pracowników Urzędu Gminy Dmosin wykorzystać przy realizacji Programu. W pozostałym zakresie Przewodnicząca przychyliła się do zastrzeżeń organu nadzoru, wnosząc o stwierdzenie jedynie w części zapisów Programu stanowiącego załącznik do uchwały.

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. W art. 5a ust. 4 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.

Zestawienie art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy z treścią § 6 załącznika do uchwały wskazuje, że Rada nie spełniła wymagań ustawowych. Obowiązek uregulowania zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi nie może polegać tylko na ogólnym powołaniu art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie zakresu przedmiotowego współpracy - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. 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. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Organ nadzoru zwraca uwagę, że w art. 4 ust. 1 ustawy, ustawodawca określił sferę zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto w § 6 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że podstawowym kryterium decydującym o podjęciu współpracy gminy z organizacjami jest prowadzenie przez te organizacje działalności na terenie gminy i/lub na rzecz jej mieszkańców. Powyższy zapis oznacza ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do tych, które mają siedzibę na terenie Gminy Dmosin lub działających na rzecz mieszkańców, a to oznacza 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 nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 1 i ust. 11 ustawy.

Powyższe uchybienie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości z uwagi na niewykonanie delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie.

Organ nadzoru dostrzega ponadto szereg innych uchybień zawartych w załączniku do uchwały, a mianowicie, że niektóre postanowienia załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 12 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada uregulowała sposób oceny realizacji programu poprzez wskazanie mierników, które będą temu służyły. Wyliczenie tych mierników jest przykładowe, świadczy o tym użycie zwrotu "w szczególności".

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy Rada została zobowiązana do uregulowania w podejmowanym programie, sposobu oceny programu. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny, w tym również określić katalog stosowanych mierników do oceny realizacji programu. Katalog ten powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętych mierników, które gmina uznała za właściwe w danym roku. Zatem konieczne jest, aby mierniki oceny realizacji programu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 12 ust. 1 załącznika do uchwały zwrotu "w szczególności" powoduje, że zakres tych mierników przybiera postać wyliczenia otwartego. Reasumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy mierniki te nie są określone kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

W § 12 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada zawarła postanowienie dotyczące terminu przedłożenia sprawozdania z realizacji programu oraz publikacji sprawozdania.

Przyjęta przez Radę regulacja prawna stanowi bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie tj. w art. 5a ust. 3, a ustawodawca wyklucza powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Powyższe

regulacje stanowią przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego. Ponadto postanowienia w tym zakresie nie dotyczą sposobu oceny realizacji programu.

W § 14 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że Wójt Gminy zarządzeniem powołuje komisje konkursowe.

Zobowiązanie Wójta do powołania komisji konkursowych stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 ustawy, z uwagi na przekroczenie delegacji zawartej w tym przepisie. Ustawodawca nie przyznał Radzie kompetencji do stanowienia w tym zakresie, pogląd taki wyraził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz w wyroku z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w art. 15 ust. 2a ustawy, ustawodawca wprost wskazał podmiot, który powołuje komisję konkursową, zatem brak jest podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana.

W § 14 ust. 3 i ust. 5 załącznika do uchwały, Rada zawarła postanowienia dotyczące składu komisji.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Należy podkreślić, że Rada określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Tym samym tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Zatem regulacje zawarte w § 14 ust. 3 i ust. 5 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 § 15 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że Wójt Gminy wyznacza przewodniczącego komisji konkursowej, który kieruje jej pracami.

Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do upoważnienia Wójta do wyznaczenia przewodniczącego komisji konkursowej, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11.

W § 15 ust. 4 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienie, że komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.

Takie postanowienie jest w sprzeczności z celami współpracy, która odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 175/14; wyrok WSA w Łodzi dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20).

W § 15 ust. 6 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że w sytuacjach tego wymagających komisja podejmuje ostateczną decyzję w głosowaniu jawnym (...).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że komisja nie podejmuje żadnych decyzji, a wyłącznie opiniuje złożone oferty, zatem zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego aby miała prawo znaleźć się w treści Programu.

W § 16 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada wskazała, że komisja dokonuje oceny ofert pod względem formalnym i merytorycznym.

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, a więc wsparcie organu samorządu terytorialnego w dokonaniu wyboru, co wprost wynika z art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji. Wobec powyższego § 16 ust. 3 załącznika do uchwały również nie ma uzasadnienia prawnego.

W § 19 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie związane z sytuacją otrzymania przez organizację pozarządową dotacji w niższej wysokości.

Zagadnienie dotyczące przyznania dotacji i zawarcia umowy w zakresie realizacji określonego zadania publicznego reguluje art. 16 ustawy, zatem brak jest podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana w ustawie.

W § 20 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestię ogłoszenia wyników konkursu.

Zagadnienie to wynika wprost z art. 15 ust. 2j ustawy. Wprowadzenie takiej regulacji stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11, bowiem nie dotyczą one trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej.

W § 24 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada przyjęła, że Program ma charakter otwarty. Wójt Gminy Dmosin może na podstawie własnego rozeznania potrzeb lokalnych lub na wnioszek organizacji pozarządowych określić nowe zadania dotyczące realizacji programu na zasadach określonych w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że cały program (tj. zagadnienia w nim zawarte) musi mieć charakter zamknięty. Zdaniem organu nadzoru, Rada nie może postanowić, że program ma charakter otwarty, bowiem podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego nie mogą mieć wątpliwości, co do treści programu, zadań w nim zawartych jak i form współpracy.

Jednocześnie organ nadzoru uznał wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Gminy Dmosin w zakresie zapisów § 10 ust. 3 załącznika do uchwały.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIV/213/21 Rady Gminy Dmosin z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Gminy Dmosin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok”, bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 powołanej ustawy. Wskazane uchybienia rzutują na całość jej uregulowań, a zatem przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana w całości.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać 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 Dmosin