



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 20 grudnia 2022 r.

Poz. 7839

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1168.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Brójce

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXI/376/22 Rady Gminy Brójce z dnia 27 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Rocznego Programu Współpracy Gminy Brójce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

Uzasadnienie

Rada Gminy Brójce podjęła w dniu 27 października 2022 r. uchwałę w sprawie uchwalenia Rocznego Programu Współpracy Gminy Brójce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Brójce zawiadomienia z 24 listopada 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1168.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodnicząca Rady Gminy Brójce w piśmie z dnia 28 listopada 2022 r., znak: BRE.0711.45.2022 poinformowała, że uchwała zostanie zmieniona na sesji planowanej na dzień 21 grudnia 2022 r.

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 trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Wobec powyższego organ nadzoru przedstawia 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 2022 r. poz. 1327 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.

Organ nadzoru wskazuje, że zestawienie art. 5a ust. 4 ustawy z treścią załącznika do uchwały powoduje, że Rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W § 4 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy współpracy poprzez odesłanie do art. 4 ustawy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy 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. Katalog zadań powinien być sformułowany 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. W art. 4 ust. 1 ustawy, ustawodawca określił zakres zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe. Wymienione w tym przepisie zadania, stanowią zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zapis zawarty w § 4 załącznika do uchwały w ogóle nie określa zakresu przedmiotowego. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Na potwierdzenie takiego stanowiska należy powołać wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17. W istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie, co stanowi warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem ex tunc z lokalnego porządku prawnego.

Powyższe uchybienie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Organ nadzoru dostrzega ponadto szereg innych uchybień, a mianowicie, że niektóre postanowienia załączników do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w celu oceny ofert Wójt Gminy powołuje komisję konkursową lub komisje konkursowe zgodnie z art. 15 ustawy.

Zobowiązanie Wójta do powołania komisji konkursowej 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 § 12 ust. 2 -3 załącznika do uchwały Rada uregulowała skład komisji konkursowej.

W ocenie organu nadzoru, powyższe zapisy wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nawet jeżeli określenie tego składu jest bardzo ogólne.

Na podstawie ww. przepisu ustawy Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tryb powoływania oraz 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 już 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. Tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego dotyczącego określenia trybu powoływania komisji oraz zasad ich działania;

W § 12 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że udział w pracach komisji konkursowej jest nieodpłatny, za udział w posiedzeniach komisji jej członkom nie przysługuje zwrot kosztów podróży.

Organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. Normy prawne zamieszczone w programach muszą mieć postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych).

W § 12 ust. 8 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja konkursowa przedkłada Wójtowi Gminy protokół zawierający wskazania i rekomendacje dotyczące przyznania środków finansowych.

Zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego, bowiem komisja posiada wyłącznie uprawnienia opiniodawcze, co wprost wynika z art. 15 ust. 2a ustawy, zatem komisja nie może podejmować żadnych rozstrzygnięć ani zgłaszać propozycji rozstrzygnięcia a tym bardziej nie może zajmować stanowiska co do przyznania środków finansowych. Regulacja taka stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 12 ust. 9 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że decyzje o udzieleniu dotacji lub wsparcia podejmuje Wójt.

W art. 15 ust. 1 ustawy wskazano organ właściwy do wyboru ofert i przyznania dotacji, zatem Rada nie jest uprawniona do powtarzania regulacji ustawowych, a ponadto regulacja taka stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 12 ust. 10 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że od decyzji Wójta nie przysługuje odwołanie. Regulacja ta również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczy trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały uchwały Nr LXI/376/22 Rady Gminy Brójce z dnia 27 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Gminy Brójce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

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 Brójce