

Łódź, 23 sierpnia 2022 r.

PNIK-I.4131.881.2022

Rada Gminy Dąbrowice

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.).

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXXIV/196/2021 Rady Gminy Dąbrowice z dnia 23 listopada 2021 roku w sprawie uchwalenia „Rocznego programu współpracy Gminy Dąbrowice z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2022”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 11 sierpnia 2022 r.

Uzasadnienie

W art. 5a ust. 4 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, ustawodawca określił obowiązkowe elementy, które powinien zawierać roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

W pierwszej kolejności należy wskazać regulację zawartą w § 5 załącznika do uchwały dotyczącej zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Mając na uwadze wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz wyrok z dnia 28 października 2020r., sygn. akt III SA/Łd 429/20 należy stwierdzić, że Rada nie ma uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy, ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż w powołanych wyrokach sąd podkreślił, że rada nie

ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. Skoro Rada ograniczyła się tylko do powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 3 ustawy, do czego nie miała upoważnienia, to należy uznać, że nie wykonała ciężącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. Skoro załącznik do uchwały - Program współpracy Gminy Dąbrowice z organizacjami pozarządowymi nie normuje zasad współpracy, to stwierdzić należy, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w treści art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. W istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). Oznacza to, że pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w Programie skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to 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.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru dostrzega szereg innych uchybień zawartych w załączniku do uchwały, które stanowią istotne naruszenie prawa.

W § 3 kropka 2, 10 i 20 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy poprzez użycie określenia w szczególności.

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. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego.

W § 7 kropka 3,4,13-16 i 18 załącznika do uchwały Rada wprowadziła zapisy dotyczące składu komisji konkursowej.

Na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. 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 już 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.

W § 7 kropka 6-9 załącznika do uchwały Rada uregulowała zadania komisji konkursowej.

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 art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie programu współpracy, komisji konkursowej jakichkolwiek innych kompetencji.

W § 7 kropka 12 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że do członków komisji konkursowej stosuje się odpowiednio art. 24 ustawy kodeks postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 15 ust. 2f ustawy do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika, zatem Rada nie jest uprawniona do powielania uregulowań zawartych w ustawie.

W § 7 kropka 17 załącznika do uchwały Rada uregulowała, że komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych.

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 z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20).

W orzecznictwie sądów administracyjnych sądy prezentują stanowisko, iż uchwały dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 są aktami prawa miejscowego. Poglądy te przedstawione zostały m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 592/20, z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 459/20, z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20 z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20; w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019r., sygn. akt II SA/OI 120/19 i z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18, w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 98/13. Zatem Rada przyjmując zapis zawarty w § 3 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. 2019 r. poz. 1461).

Ponadto organ nadzoru zwraca również uwagę na § 124 ust. 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punktu, punktu na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret. Powyższa regulacja ma również zastosowanie do załącznika do uchwały stanowiącego program współpracy, zatem Rada powinna usystematyzować poszczególne postanowienia w ww. jednostki redakcyjne, a nie używać jako jednostki redakcyjnej kropki.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 29 sierpnia 2022 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Piotr Cępa
Radca prawny - Koordynator
Oddziału nadzoru prawnego
i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego

Do wiadomości:
Wójt Gminy Dąbrowice