



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.70.2022

Łódź, 2 lutego 2022 r.

Rada Miejska w Działoszynie

ROZSTRZYGNIECIE NADZORCZE

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 L/328/21 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Miasta i Gminy Działoszyn z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na 2022 rok.

Uzasadnienie

Organ nadzoru zawiadomieniem z 18 stycznia 2022 r., znak: PNIK-I.4131.70.2022, poinformował Radę Miejską w Działoszynie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie kontroli legalności uchwały Nr L/328/21 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Miasta i Gminy Działoszyn z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na 2022 rok, który stanowi Załącznik do ww. uchwały.

Pismem z 26 stycznia 2022 r. znak: OSO.I.0711.9.2022 Przewodniczący Rady Miejskiej w Działoszynie poinformował, że Rada Miejska w Działoszynie uchyli uchwałę i podejmie nową na najbliższej sesji, która odbędzie się po 3 lutym 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 termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

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/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

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 <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

W § 3 uchwały Rada przyjęła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. W orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest stanowisko, iż uchwały dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy 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 i 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 § 3 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wskazane uchybienie rzutuje na całość uregulowań zawartych w uchwale i jej Załączniku, co stanowi samoistną podstawę do wyeliminowania uchwały w całości.

Ponadto ustawodawca w art. 5a ust. 4 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, 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).

Mając na uwadze treść art. 5a ust. 4 ustawy, zastrzeżenia organu nadzoru do Załącznika do uchwały są następujące.

Zgodnie z brzmieniem § 4 Załącznika do uchwały „Współpraca z podmiotami Programu Współpracy obejmuje sferę zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, będących zadaniami własnymi gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z zm).”. Z treści art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, wynika, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 powinien zawierać zakres przedmiotowy tejże współpracy. Zestawienie art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy z treścią § 4 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 ust. 1 ustawy czy też art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. 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 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. Rada nie może zatem określać zakresu przedmiotowego odsyłając tylko do zadań zawartych w art. 4 ust.1 ustawy. Taki zapis nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

Powyższe również stanowi istotne naruszenie prawa poprzez niewypełnienie delegacji ustawowej przez lokalnego prawodawcę, co w tym przypadku także daje podstawę do stwierdzenia nieważności tejże 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 § 14 ust. 1 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, że po zakończeniu realizacji zadania organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, które uzyskały dotację zobowiązane są do złożenia „Sprawozdania z realizacji zadania” które jest integralną częścią umowy. W ocenie organu nadzoru wymieniony zapis przekracza zakres delegacji wynikający z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. Rada zamiast określić sposób oceny

realizacji Programu, nałożyła na organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy obowiązek złożenia sprawozdania z realizacji zadania.

Rozdział XI Załącznika do uchwały Rada zatytułowała „Tryb powołania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Tymczasem w § 16 ust. 1 i 2 wymienionego rozdziału Rada uregulowała kwestie dotyczące ogłaszania otwartego konkursu ofert nie zaś kwestie dotyczące wspomnianego trybu powołania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Powyższe zapisy stanowią zatem przekroczenie delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Dodatkowo należy zaznaczyć, że kwestie dotyczące ogłaszania otwartego konkursu ofert oraz kwestie dotyczące oceny ofert ustawodawca już określił w art. 13 i 15 ustawy. 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. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. 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 siedziba w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

W § 16 ust. 3 Załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienie, zgodnie którym Burmistrz ogłaszając otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Powyższy zapis stanowi powtórzenie regulacji ustawowej, t.j. powtórzenie art. 15 ust. 2a ustawy. Jak zostało wskazane wcześniej w uchwale nie powtarza się przepisów ustawowych.

W § 16 ust. 4 Załącznika do uchwały Rada określiła skład osobowy komisji konkursowej, co stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Skład osobowy komisji konkursowej określony został przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 b - 2ea ustawy. Powtarzanie i modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 14

października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

W treści § 16 ust. 5 pkt 2 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, że komisja rozpatruje jedynie oferty kompletne, prawidłowo wypełnione i złożone w wyznaczonym terminie. Zgodnie zaś z § 16 ust. 5 pkt 3 Załącznika do uchwały decyzje podejmowane przez Komisję wymagają obecności co najmniej 2/3 jej członków. Z kolei w § 16 ust. 5 pkt 4 Załącznika do uchwały Rada przyjęła regulację, zgodnie z którą w sprawach proceduralnych Komisja podejmuje decyzje w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów. Mając na uwadze wymienione zapisy Załącznika do uchwały organ nadzoru zaznacza, że z art. 15 ust. 1 ustawy, wynika w sposób bezpośredni, że oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem zaś 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. Tymczasem z wymienionych powyżej zapisów Załącznika do uchwały wynika, że Komisja rozpatruje oferty oraz podejmuje decyzje. Wymienione zapisy przekraczają zatem delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Z treści § 16 ust. 6 Załącznika do uchwały wynika, że do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Powyższy zapis stanowi powtórzenie art. 15 ust. 2f ustawy.

W § 16 ust. 7 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, że członkowie Komisji zobowiązani są do zachowania w tajemnicy wszystkich informacji związanych z przedmiotem pracy Komisji do czasu podjęcia przez Prezydenta decyzji o przyznaniu dotacji. 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).

Zgodnie z regulacją przyjętą w § 16 ust. 9 Załącznika do uchwały warunkiem przekazania dotacji na realizację zadań publicznych jest zawarcie przed datą rozpoczęcia realizacji zadania umowy w formie zgodnej ze wzorem określonym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Wymieniony zapis przekracza zakres delegacji wynikający z art. 5a ust. 4 ustawy. Rada nie posiada kompetencji prawodawczej w zakresie ustalania warunków przekazania dotacji na realizację zadań publicznych. Ponadto

treść § 16 Załącznika do uchwały powinna regulować tryb powołania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Określenie zaś warunku przekazania dotacji na realizację zadań publicznych nie reguluje trybu powołania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W § 18 Rada przyjęła, że w okresie, na który zostanie przyznana dotacja, organizacja jest zobowiązana do zamieszczenia w swoich materiałach zapisu o dofinansowaniu zadania przez Miasto i Gminę Działoszyn. Wymieniony zapis przekracza zakres upoważnienia ustawowego, który wynika z art. 5a ust. 4 ustawy. Organ nadzory stoi na stanowisku, że Rada nie została upoważniona do nakładania obowiązków na organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/328/21 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Miasta i Gminy Działoszyn z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na 2022 rok jest uzasadnione.

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:

Burmistrz Działoszyna