



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.72.2021

Łódź, 10 lutego 2021 r.

Rada Gminy Ręčno

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 XVIII.122.2020 Rady Gminy Ręčno z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Ręčno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Ręčno podjęła w dniu 29 grudnia 2020 r. uchwałę Nr XVIII.122.2020 w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Ręčno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy zawiadomienia w dniu 21 stycznia 2021 r., znak: PNIK-I.4131.72.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z dnia 1 lutego 2021 r., znak: RG.0711.8.2021, Przewodniczący Rady poinformował, że uchwała zostanie skorygowana na najbliższej sesji Rady Gminy, która planowana jest na dzień 25 lutego 2021 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.

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/skrzynka
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.

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).

W § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż „współpraca gminy z organizacjami pozarządowymi dotyczy realizacji zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy w zakresie odpowiadającym zadaniom Gminy ”. Natomiast w § 5 ust. 2 Rada wyszczególniła, co „może być” przedmiotem współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi.

Artykuł 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu dając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego możliwość poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „w szczególności”, natomiast Rada uchwalając program współpracy nie jest uprawniona do stosowania zasady przyjętej przez

ustawodawcę, jej obowiązkiem jest uregulowanie w sposób kompleksowy i precyzyjny materii określonej w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Dlatego posłużenie się nieostryimi sformułowaniami „realizacji zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy w zakresie odpowiadającym zadaniom Gminy” oraz „może być” nie wypełnia delegacji ustawowej.

Pozostałe zapisy zawarte w tym przepisie również nie odzwierciedlają zakresu przedmiotowego określonego w art. 4 ust. 1 ustawy.

Powołany przepis ustawy definiuje sferę zadań publicznych, które są uznane, jako działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych. W art. 4 ust. 1 pkt 33 cyt. ustawy zapisano: „działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 w zakresie określonym w pkt 1-32a”. Natomiast art. 5 ust. 1 stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych, o której mowa w art. 4 we współpracy z organizacjami pozarządowymi w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów. Jak wynika jednoznacznie z powyższych przepisów gmina może określić zakres przedmiotowy współpracy, ale tylko taki, który jest wymieniony w art. 4 ust. 1 pkt 1-32 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie i są zadaniami gminy.

W zakwestionowanej uchwale Rada wymieniając jako przedmiot współpracy: wspólne diagnozowanie ważnych dla mieszkańców potrzeb społecznych i tworzenie rozwiązań ważnych problemów społecznych, konsultowanie z właściwymi tematycznie organizacjami pozarządowymi projektów aktów prawa miejscowego, koordynowanie działań w celu rozwiązania problemów społecznych, współpraca przy wykorzystywaniu środków z zewnętrznych źródeł finansowania, promocja najskuteczniejszych i efektywnych rozwiązań realizowanych przez organizacje pozarządowe na rzecz rozwiązywania problemów społecznych i zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy, gromadzenie środków na działalność z innych źródeł niż budżet gminy poprzez: opiniowanie wniosków o dotacje, promowanie ciekawych programów mogących uzyskać środki innych źródeł, konsultacje projektów na etapie ich przygotowywania, wspólne aplikowanie o środki zewnętrzne, organizowanie spotkań informacyjnych rozumianych jako forum wymiany informacji na temat podejmowanych działań, możliwość wymiany doświadczeń i spostrzeżeń, nawiązania współpracy i koordynacji podejmowanych działań, udostępnianie organizacjom pozarządowym pomieszczeń urzędu Gminy w celu odbywania spotkań i realizacji projektów służących mieszkańcom, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w ocenie organu nadzoru delegacji ustawowej nie wypełniła.

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

W § 13 ust. 2 Rada 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 jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Tymczasem regulacja zawarta w § 13 ust. 2 załącznika do uchwały stanowi 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).

Rada w § 13 ust. 6 pkt 2 załącznika do uchwały uchwaliła, że komisja konkursowa „odrzuca oferty nie spełniające formalnych warunków konkursu lub zgłoszone po wyznaczonym terminie”.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie przyjęte w powyższym zapisie pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy. Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy delegacja dla rady do określenia w programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert nie obejmuje uprawnień do przyznawania komisji konkursowej uprawnień do władczego uznania o nie rozpatrzeniu oferty, bowiem kompetencje komisji mają charakter wyłącznie opiniodawczy (art. 15 ust. 2a ustawy).

Tym samym postanowienia dotyczące odrzucania ofert nie spełniających formalnych warunków konkursu, lub zgłoszonych po wyznaczonym terminie nie mieszczą się w granicach upoważnienia do określenia zasad działania komisji konkursowej.

Ponadto z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Tym samym, ten właśnie organ jest wyłącznie uprawniony do rozstrzygnięcia, czy oferta będzie podlegała odrzuceniu. Organ wykonawczy gminy będzie

oceniał, m. in. w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy oraz przedstawioną przez komisję konkursową opinię co do złożonych ofert, czy oferta spełnia wymogi formalne i prawne uprawniające ją do otrzymania dotacji.

Rada w § 13 ust. 7 pkt 7 załącznika do uchwały uchwała, że protokół komisji konkursowej zawiera w szczególności propozycję rozstrzygnięcia wraz z proponowaną wysokością dotacji.

Zdaniem organu nadzoru postanowienie przyjęte w ww. załączniku do uchwały pozostaje w sprzeczności z przepisami ustawy. 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.

Natomiast treść § 13 ust. 9 załącznika do uchwały stanowi modyfikację treści art. 15 ust. 2j 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).

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż uchwała Nr XVIII.122.2020 Rady Gminy Ręčno z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie uchwalenia programu współpracy Gminy Ręčno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4. 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 Ręczno