



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.963.2021

Łódź, 29 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Zadzim

Rozstrzygnięcie 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

Nr XXXVIII/216/2021 Rady Gminy Zadzim z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Zadzim 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 2022 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Zadzim podjęła w dniu 24 listopada 2021 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Zadzim 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 2022 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Zadzim zawiadomienia w dniu 21 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.963.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady w piśmie z 27 grudnia 2021 r. nie przychylił się do zarzutów organu nadzoru.

Organ nadzoru przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

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/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.

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.

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). Jednocześnie pominięcie któregokolwiek z punktów wymienionych w art. 5a ust. 4 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały z uwagi na nie wykonanie delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie.

W Rozdziale IV załącznika do uchwały Rada wymieniła zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

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. W kontekście tych orzeczeń Rada nie ma również uprawnienia do stanowienia zapisu zawartego w Rozdziale II pkt 5 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 ust. 1 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 ciążącego 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 Zadzim 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 uchwalodawczego” (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.

Ponadto w Rozdziale IX załącznika do uchwały, Rada wprowadziła kryteria zlecenia zadań organizacjom pozarządowym.

Zdaniem organu nadzoru określony sposób realizacji programu jest nieczytelny, bowiem nie zawiera w zasadzie żadnych kryteriów według których realizowany jest program. W szczególności zapis zawarty w lit. c, który stanowi, że: „szczegółowy wykaz zadań oraz wydzielone środki finansowe na ten cel określone zostaną w uchwale budżetowej na 2022 rok”, nie oznacza sposobu realizacji programu. Sposób realizacji programu powinien być tak sformułowany, aby organizacje przystępujące do programu współpracy nie miały wątpliwości co do regulacji w tym przedmiocie. W Programie nie mogą być zawarte zapisy, które odsyłają do uchwały budżetowej na 2022 rok.

Powyższe uchybienia stanowią wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Dodatkowo zapisy załącznika do uchwały dotknięte są jeszcze innymi wadami, które stanowią istotne naruszenie prawa.

W Rozdziale XI ust. 3-4 załącznika do uchwały, Rada zawarła postanowienia, które nie regulują kwestii sposobu oceny realizacji programu. Treść tych zapisów odnosi się do terminu sporządzenia sprawozdania z realizacji zadania publicznego, określonego w umowie oraz do terminu przedłożenia sprawozdania przez Wójta Gminy Zadzim Radzie Gminy Zadzim. Regulacje te przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy.

W Rozdziale XIII ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy Zadzim w trybie zarządzenia powołuje Komisje.

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 2020r., 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 podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana.

W Rozdziale XIII ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy wyznacza przewodniczącego Komisji, który kieruje jej pracami.

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

W Rozdziale XIII ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Komisja ulega rozwiązaniu z dniem przedłożenia protokołu Przewodniczącego Komisji Wójtowi Gminy Zadzim.

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. Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykroczać poza jego granice. Tryb powoływania oraz określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z wprowadzaniem zapisu dotyczącego rozwiązania komisji konkursowej.

W tym stanie faktycznym i prawnym, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVIII/216/2021 Rady Gminy Zadzim z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Zadzim 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 2022 rok, bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj art. 5a ust 4 ustawy. Wskazane uchybienia rzutują na całość jej uregulowań, a zatem przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana w całości.

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 Zadzim