



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.881.2021

Łódź, 8 grudnia 2021 r.

Rada Gminy w Lgocie Wielkiej

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

uchwały Nr XLII/202/2021 Rady Gminy w Lgocie Wielkiej z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Lgota Wielka z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Lgocie Wielkiej podjęła w dniu 8 listopada 2021 r. uchwałę w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Lgota Wielka z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Lgocie Wielkiej zawiadomienia w dniu 30 listopada 2021 r. znak: PNIK-I.4131.881.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy w Lgocie Wielkiej w piśmie z 6 grudnia 2021 r. poinformował, że na najbliższej sesji zostanie podjęta uchwała uwzględniająca uwagi zawarte w zawiadomieniu.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne

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.

z prawem, z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru.

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. 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 któregośkolwiek 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 § 4 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca Gminy z organizacjami opiera się na następujących zasadach: pomocniczości, suwerenności, 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 2020 r., 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 nie ma 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 ciążącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

W § 13 załącznika do uchwały Rada przyjęła zapis, że Gmina Lgota Wielka w trakcie wykonywania zadania przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy sprawuje kontrolę prawidłowości wykonywania zadania, w tym wydatkowania przekazanych na realizację zadania środków finansowych.

Rada Gminy, aby wypełnić normę kompetencyjną z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy powinna w sposób wyczerpujący ustalić według jakich kryteriów ma być dokonywana ocena realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zatem w treści programu powinny być wskazane wszystkie mierniki (wskaźniki), które będą brane pod uwagę przez organ wykonawczy gminy oceniający realizację programu. Zdaniem organu nadzoru w § 13 załącznika do uchwały Rada nie zawarła takich mierników, samo wskazanie sprawowania kontroli wykonywania zadania nie wystarcza, aby kompetencja określona przepisem art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy została zrealizowana.

Skoro załącznik do uchwały - Program współpracy Gminy Lgota Wielka z organizacjami pozarządowymi (...), nie normuje zasad współpracy oraz sposobu oceny realizacji programu to stwierdzić należy, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w treści art. 5a ust. 4 pkt 2 i pkt 9 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, a mianowicie niektóre postanowienia załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W kontekście wyżej powołanych wyroków WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20, z których wynika, że Rada nie ma kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy należy uznać, że Rada nie ma również uprawnienia do stanowienia zapisu zawartego w § 2 pkt 8 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy.

W § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy powołuje komisję konkursową.

Zobowiązanie Wójta Gminy 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 prawnych do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana.

W § 15 ust. 3 załącznika do uchwały Rada określiła zadania komisji konkursowej, do których należy: 1) zaopiniowanie ofert pod kątem spełnienia wymogów formalnych; 2) zaopiniowanie ofert pod kątem spełnienia wymogów merytorycznych.

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 komisji konkursowej jakichkolwiek kompetencji merytorycznych. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Podobnie za przekroczenie delegacji ustawowej należy uznać zapisy zawarte w § 15 ust. 4-5 załącznika do uchwały.

W § 15 ust. 9 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie w sposób określony w ustawie.

Zapis taki stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczy trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej.

W § 16 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że program ma charakter otwarty, zakłada możliwość uwzględnienia nowych form współpracy oraz doskonalenie już określonych.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że cały program (tj. zagadnienia w nim zawarte) musi mieć charakter zamknięty. Zdaniem organu nadzoru, Rada nie może postanowić o możliwości wprowadzenia nowych form współpracy, czy też określić nowych zadań, bowiem podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie mogą mieć wątpliwości, jakie zadania gmina uznała za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku oraz nie mogą mieć wątpliwości, co do przyjętych form współpracy.

W tym stanie faktycznym i prawnym, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLII/202/2021 Rady Gminy w Lgocie Wielkiej z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Lgota Wielka z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok, bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

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 Lgota Wielka