



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.861.2021

Łódź, 2 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Witonia

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 XXXVII/220/21 Rady Gminy Witonia z dnia 27 października 2021 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Witonia 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 r.

Uzasadnienie

Rada Gminy Witonia podjęła w dniu 27 października 2021 r. uchwałę w sprawie Programu współpracy Gminy Witonia 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 r.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Witonia zawiadomienia w dniu 25 listopada 2021 r. znak: PNIK-I.4131.861.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy Witonia w piśmie z 30 listopada 2021 r. znak: RG.0004.5.2021 poinformował, że na sesji 9 grudnia 2021 r. będzie podejmowana nowa uchwała, w której zostaną uwzględnione zastrzeżenia organu nadzoru.

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 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).

Podkreślić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, zgodnie z którym uchwała rady gminy podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, jest aktem prawa miejscowego. Program ten konkretyzuje bowiem sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji

konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących (por. wyroki WSA w Olsztynie z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/OI 271/20, z 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18; wyrok WSA w Kielcach z 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Ke 393/20). Ponadto 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 2019 r. sygn. akt II SA/OI 120/19, 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 Gminy Witonia stanowiąc w § 3 uchwały, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Powyższe 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 § 3 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca Gminy Witonia z organizacjami pozarządowymi odbywa się na 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 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 nie ma kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. W kontekście tych orzeczeń należy uznać, że Rada nie ma również uprawnienia do stanowienia zapisu zawartego w § 1 tiret trzecie załącznika do uchwały dotyczącego dotacji, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 ustawy. Stanowisko takie wyraził również Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., sygn. akt IV/Po 472/18.

W § 9 ust. 4 pkt 3-7 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące ogłaszania konkursów, wysokości dotacji, odmowy przyznania dotacji, warunku przekazania dotacji, obowiązków Zleceniobiorcy.

Zdaniem organu nadzoru regulacje te nie określają sposobu realizacji Programu, ponadto zagadnienia powyższe uregulowane są już w ustawie, a zatem należy uznać, że Rada przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy. Rada nie ma upoważnienia do ponownego regulowania materii już uregulowanych w ustawie. 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. Natomiast powtarzanie zapisów ustawowych, jak również ich modyfikacja stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

W § 13 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 podstaw prawnych do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana.

W § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przyznała Wójtowi prawo wyznaczenia członka Komisji do kierowania pracami Komisji.

Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie takiego uprawnienia, a ponadto regulacja taka stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczy trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W § 13 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wprowadziła regulację, że Komisja podejmuje decyzje w głosowaniu zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy pełnego składu.

Komisja posiada wyłącznie uprawnienia opiniodawcze, co wprost wynika z art. 5a ust. 4 pkt 11 i art. 15 ust. 2a ustawy, zatem Komisja nie może podejmować żadnych decyzji. Regulacja taka stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy.

W § 13 ust. 4 załącznika do uchwały Rada określiła zakres opiniowania ofert przez Komisję konkursową, do którego należy m.in. ich merytoryczna ocena.

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 merytorycznych kompetencji. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 13 ust. 5 załącznika do uchwały Rada przyznała Komisji kompetencje w zakresie składania Wójtowi propozycji co do kwoty dotacji.

Przyznane Komisji prawo przedstawiania propozycji co do kwoty dotacji, stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie powołanego przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach a nie ma żadnych uprawnień w zakresie chociażby proponowania wysokości dotacji.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru uznał, iż rozstrzygnięciem nadzorczym należy objąć w całości uchwałę uchwały Nr XXXVII/220/21 Rady Gminy Witonia z dnia 27 października 2021 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Witonia 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 r., bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 powołanej ustawy oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

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 Witonia