



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.894.2021

Łódź, 16 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Wodzierady

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 XXXI/258/2021 Rady Gminy Wodzierady z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Wodzierady z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działającymi na jej terenie, na 2022 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wodzierady podjęła w dniu 8 listopada 2021 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Wodzierady z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działającymi na jej terenie, na 2022 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Wodzierady zawiadomienia w dniu 8 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.894.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy w piśmie z 13 grudnia 2021 r. poinformował, że na najbliższej sesji zakwestionowana uchwała zostanie uchylona.

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

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.

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.

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 Wodzierady stanowiąc w § 3 uchwały, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązująca od 1 stycznia 2022 r. i podlega wywiesieniu na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Wodzieradach, zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. W judykaturze podkreśla się, że niepublikowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowanie nie wchodzi w życie, zatem nie wiążą podmiotów do których zostały skierowane (wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., sygn. akt I OSK 1213/10). Uchwała z zakresu prawa miejscowego, która podlega obowiązkowi ogłoszenia, a która nie zostaje przekazana do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym, jest w całości nieważna. Przy czym nieważność ta dotyczy nie tylko jej postanowień sprzecznych z przepisami, ale dotyczy całości uchwały jako aktu prawa miejscowego, gdyż z powodu jej nieogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nie może ona wywołać skutków prawnych w niej zamierzonych (wyrok WSA w Kielcach z dnia 13 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ke 38/17). Przedmiotowa uchwała nie zawiera przepisu przesądzającego o jej publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym. 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 Rozdziale I ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały, Rada wprowadziła regulacje ograniczające współpracę Gminy w ramach programu do organizacji pozarządowych działających na rzecz Gminy i jej mieszkańców.

Ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do działających na rzecz Gminy lub dla jej mieszkańców modyfikuje przepis art. 3 ustawy, ale również wykracza poza zakres upoważnienia określonego w ustawie. Ustawodawca wskazał już krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca i ponowne regulowanie tej kwestii przez Radę bądź regulowanie odmiennie niż w ustawie, nie mieści się w zakresie upoważnienia art. 5a ust. 1 i ust. 4 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. Natomiast powtarzanie zapisów ustawowych, jak również ich modyfikacja stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

W Rozdziale III załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca Gminy z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego opiera 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 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. W kontekście tych orzeczeń należy uznać, że Rada nie ma również uprawnienia do stanowienia zapisu zawartego w Rozdziale I ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy.

W Rozdziale IV załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie, że jest to realizacja zadań własnych Gminy określonych w ustawach.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy, 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 art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Katalog zadań powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie zadania gmina uznała za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w art. 4 ust. 1 ustawy, ustawodawca określił sferę zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

W sposób istotnie naruszający prawo należy uznać zapisy zawarte w Rozdziale VIII załącznika do uchwały, które powinny dotyczyć sposobu realizacji Programu. Natomiast Rada w treści tegoż Rozdziału nie uregulowała tego zagadnienia, ponieważ postanowienia zawarte tam są albo bardzo ogólne albo dotyczą innej materii.

W ust. 1 Rozdziału VIII załącznika do uchwały Rada przyjęła, że zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 może nastąpić w formach przewidzianych w ustawie lub odrębnych przepisach.

Rada nie może ogólnikowo określać form zlecenia realizacji zadań, bowiem podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie mogą mieć wątpliwości, jakie sposoby realizacji programu gmina uznała za właściwe i wystarczające w ramach współpracy w danym roku.

Z kolei w ust. 3 Rozdziału VIII załącznika do uchwały, Rada określiła zasady przeprowadzenia konkursu, które w ocenie organu nadzoru nie stanowią określenia sposobu realizacji programu, przy czym zapisy regulujące te zasady są zawarte w ustawie, a ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych w ustawie. Podobne zastrzeżenie dotyczy zapisów zawartych w ust. 4 i ust. 5 Rozdziału VIII załącznika do uchwały, gdzie również Rada powtórzyła regulacje wynikające z ustawy.

W Rozdziale XII ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy Wodzierady powołuje komisje konkursowe ze wskazaniem przewodniczącego.

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 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 do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana. Dodatkowo 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 XII ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.

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 z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20).

W Rozdziale XII ust. 4 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące wyłączenia osoby, która w ocenie złożonej oferty, może budzić zastrzeżenia, co do jej bezstronności. Zagadnienie to zostało uregulowane w art. 15 ust. 2f ustawy, zgodnie z którym do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Ponadto podkreślić należy, że wprowadzanie takich regulacji stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczą one trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej.

W Rozdziale XII ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że rozstrzygnięcia Komisji nie są wiążące dla Wójta.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że Komisja nie podejmuje żadnych rozstrzygnięć, a wyłącznie opiniuje złożone oferty, zatem zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego.

W Rozdziale XII ust. 8 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że uczestnictwo w pracach Komisji jest nieodpłatne.

Organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert.

W Rozdziale XIII załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Program wyznacza główne zadania i kierunki współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednakże nie wyklucza

on możliwości podejmowania zadań innych niż w nim wymienione, których potrzeba realizacji wyniknie w trakcie roku.

Powyższy zapis oznacza, że przyjęty program ma charakter otwarty. Organ nadzoru zwraca uwagę, że cały program (tj. zagadnienia w nim zawarte) musi mieć charakter zamknięty. Zdaniem organu nadzoru, Rada nie może postanowić, że program ma charakter otwarty, bowiem jak już wcześniej zostało wskazane, podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego nie mogą mieć wątpliwości, co do treści programu, zadań w nim zawartych jak i form współpracy.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały uchwały Nr XXXI/258/2021 Rady Gminy Wodzierady z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Wodzierady z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działającymi na jej terenie, na 2022 rok, bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 powołanej ustawy. Wskazane uchybienia rzutują na całość jej uregulowań, a zatem przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana w całości.

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
Wójta Gminy Wodzierady