



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.824.2021

Łódź, 26 listopada 2021 r.

Rada Gminy Nowosolna

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 poz. 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/293/21 Rady Gminy Nowosolna z dnia 27 października 2021 r. w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Nowosolna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Nowosolna podjęła w dniu 27 października 2021 r. uchwałę w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Nowosolna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Nowosolna zawiadomienia w dniu 12 listopada 2021 r. znak: PNIK-I.4131.824.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Sekretarz Gminy Nowosolna w piśmie z 19 listopada 2021 r. znak: KS.426.1.2021.ARF poinformował, że na sesji 30 listopada 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 z prawem z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu 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 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).

Rada Gminy Nowosolna w § 7 załącznika do uchwały przyjęła zapis, że obszar współpracy Gminy Nowosolna i organizacji obejmuje sferę zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy.

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. Określenie przez Radę Gminy Nowosolna zakresu przedmiotowego współpracy poprzez odesłanie do art. 4 ust. 1 ustawy nie wypełniła delegacji ustawowej a tym samym należy stwierdzić, że Rada nie uregulowała w Programie kwestii dotyczących zakresu przedmiotowego współpracy.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wcześniej wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Na potwierdzenie takiego stanowiska należy powołać wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17.

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 § 2 załącznika do uchwały Rada wprowadziła regulacje ograniczające współpracę Gminy w ramach programu do organizacji pozarządowych i innych podmiotów działających na rzecz Gminy Nowosolna i jej mieszkańców.

Ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do organizacji działających na rzecz Gminy lub dla jej dla 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 wynikającego z art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy. Każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązujących przepisach prawa, gdyż organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, tym samym powtarzanie zapisów ustawowych, jak również ich modyfikacja stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

W § 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami odbywa się w oparciu o zasady 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 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.

W kontekście tych orzeczeń zdaniem organu nadzoru Rada również nie ma uprawnienia do stanowienia zapisów zawartych w § 1 pkt 3 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 ustawy.

W § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisje konkursowe powoływane są przez Wójta w celu opiniowania ofert złożonych w otwartych konkursach. 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.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru uznał, iż rozstrzygnięciem nadzorczym należy objąć w całości uchwałę Nr XLV/293/21 Rady Gminy Nowosolna z dnia 27 października 2021 r. w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Nowosolna z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok, bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 powołanej ustawy.

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 Nowosolna