



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.898.2021

Łódź, 17 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Łanięta

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 XXXIX/224/21 Rady Gminy Łanięta z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy samorządu Gminy Łanięta z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi 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 Łanięta podjęła w dniu 16 listopada 2021 r. uchwałę w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy samorządu Gminy Łanięta z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi 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 Łanięta zawiadomienia w dniu 9 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.898.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy w piśmie z 15 grudnia 2021 r. polemizując z niektórymi zarzutami organu nadzoru, przedstawił odmienny pogląd, w zakresie niektórych zastrzeżeń uznał je za zasadne i zobowiązał się do podjęcia działań zmierzających do zmiany uchwały w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy

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.

samorządu Gminy Łanięta z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 r.”.

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.

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.

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 przyjmując zapis zawarty w § 3 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa. W judykaturze podkreśla się, że niepublikowanie aktów prawa miejscowego jest istotnym naruszeniem prawa powodującym stwierdzenie ich nieważności. Akty normatywne niepublikowane 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. Odnosząc się do stanowiska Przewodniczącego, mając na uwadze stanowisko sądów administracyjnych wyrażone w przytoczonych orzeczeniach, organ nadzoru nie podziela poglądu wyrażonego w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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 IV ust. 1 lit. a załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie, że jest to realizacja zadań pożytku publicznego określonych w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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 strefę zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi. W ocenie organu nadzoru zadania wymienione w Rozdziale IV ust. 1 lit. b-e załącznika do uchwały nie mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy.

W Rozdziale V ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca Gminy z organizacjami 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 II ust. 4 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy. Reasumując, jednoznaczne stanowisko sądów administracyjnych wyrażone w przytoczonych orzeczeniach, a akceptowanych przez organ nadzoru, a które dotyczy zagadnienia uregulowanego Rozdziale V ust. 1 załącznika do uchwały, oznacza, że w organ nadzoru nie podziela poglądu wyrażonego w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W Rozdziale VI ust. 1 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące priorytetowych zadań publicznych poprzez wskazanie, że są to zadania o których mowa w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ze szczególnym uwzględnieniem zadań wymienionych w tym ust. 1.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy priorytetowych zadań publicznych 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 priorytetowych zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 5 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 priorytetowe 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. Natomiast użycie w Rozdziale VI ust. 1 załącznika do uchwały zwrotu „ze szczególnym uwzględnieniem” sugeruje, że zakres priorytetowych zadań współpracy zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego. Reasumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie wyżej wymienionego zwrotu.

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

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 zakresie stanowisko sądów administracyjnych wyrażone w przytoczonych orzeczeniach również jest jednoznaczne i dotyczy zagadnienia uregulowanego Rozdziale XII ust. 1 załącznika do uchwały, w związku z tym organ nadzoru aprobując stanowisko judykatury nie podziela poglądu wyrażonego w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego.

W Rozdziale XII ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały, Rada zawarła postanowienia dotyczące składu komisji.

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. Należy podkreślić, że Rada określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Tym samym tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Zatem regulacje zawarte w Rozdziale XII ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały stanowią przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

W Rozdziale XII ust. 4 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 dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20).

W Rozdziale XII ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, 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 XII ust. 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że zadaniem komisji jest dokonywanie oceny formalnej i merytorycznej w oparciu o kryteria ustalone przez Wójta w ogłoszeniu konkursu ofert oraz przedstawienie propozycji podziału środków finansowych na poszczególne oferty.

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 z art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji. Podobnie komisja konkursowa nie ma żadnych kompetencji do składania propozycji odnośnie podziału środków finansowych. Zapisy takie przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W Rozdziale XII ust. 8 załącznika do uchwały, Rada określiła sposób ogłoszenia wyników posiedzenia komisji.

W ocenie organu nadzoru zapis taki oznacza, że jest to wynik otwartego konkursu, skoro tak to sposób ogłoszenia tego wyniku jest uregulowany w art. 15 ust. 2j ustawy. Ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do powielania uregulowań zawartych w ustawie, ani do ich modyfikowania. Należy zwrócić uwagę, że Rada pominęła konieczność ogłoszenia wyniku konkursu na stronie internetowej organu administracji publicznej. 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 tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały uchwały Nr XXXIX/224/21 Rady Gminy Łanięta z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy samorządu Gminy Łanięta z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi 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). 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
Wójt Gminy Łanięta