



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.876.2021

Łódź, 8 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Brzeziny

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 XLI/250/2021 Rady Gminy Brzeziny z dnia 28 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2022.

Uzasadnienie

Rada Gminy Brzeziny podjęła w dniu 28 października 2021 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2022.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Brzeziny zawiadomienia w dniu 29 listopada 2021 r. znak: PNIK-I.4131.876.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy Brzeziny w piśmie z 3 grudnia 2021 r. poinformował, że na sesji planowanej w grudniu 2021 r. będzie 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 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 świetle powyższego zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Brzeziny nie zawarła w Programie współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2022 wymaganego przez ustawodawcę obowiązku wskazania zasad współpracy z tymi podmiotami. Obowiązek ten wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. W Rozdziale 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca Gminy z organizacjami odbywać się będzie 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. Skoro Rada tylko powieliła regulację ustawową zawartą w art. 5 ust. 3 ustawy, do czego nie miała upoważnienia, to należy uznać, że nie wykonała ciężącego na niej obowiązku określenia zasad tej współpracy.

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 wskazanych powyżej orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi należy uznać, że Rada nie ma uprawnienia do stanowienia zapisu zawartego w Rozdziale 1 ust. 4 pkt 4 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 ustawy.

W Rozdziale 6 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przyjęła zapis, że lista zagadnień wymienionych w pkt 1 nie jest katalogiem zamkniętym i nie wyłącza możliwości powierzenia innych zadań publicznych pozostających w zakresie zadań gminy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie 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 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 priorytetowe zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu terytorialnego określone były w programie w formie katalogu zamkniętego.

W Rozdziale 10 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Wójt Gminy nie później niż do 31 maja każdego roku jest obowiązany przedłożyć Radzie Gminy sprawozdanie z realizacji Programu Współpracy za rok poprzedni.

Przyjęta przez Radę regulacja prawna stanowi bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w art. 5a ust. 3 ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym.

Przytoczony zapis Programu stanowi zatem przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

W Rozdziale 12 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisję konkursową powołuje Wójt Gminy Brzeziny.

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 Rozdziale 12 ust. 3 załącznika do uchwały Rada przyjęła zapis, że komisja pracuje na posiedzeniu zamkniętym 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 12 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że protokół wraz z propozycją wyboru oferty i propozycją przyznania kwoty dotacji na realizację zadania publicznego niezwłocznie przedkłada się Wójtowi Gminy.

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 odnośnie propozycji wyboru oferty. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Podobne zastrzeżenie dotyczy propozycji przyznania kwoty dotacji. Na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 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 Rozdziale 13 ust. 5 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że program ma charakter otwarty. Wójt Gminy Brzeziny może na podstawie własnego rozeznania potrzeb lokalnych lub na wniosek organizacji pozarządowych określić nowe zadania dotyczące realizacji Programu na zasadach określonych w uchwale lub odrębnych przepisach.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że cały program (tj. zagadnienia w nim zawarte) musi mieć charakter zamknięty. W ocenie 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, jak i form współpracy.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLI/250/2021 Rady Gminy Brzeziny z dnia 28 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2022, 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
Wójt Gminy Brzeziny