



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.897.2021

Łódź, 15 grudnia 2021 r.

Rada Gminy Domaniewice

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 XXX/185/21 Rady Gminy Domaniewice z dnia 5 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy na 2022 rok Gminy Domaniewice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Domaniewice podjęła w dniu 5 listopada 2021 r. uchwałę w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy na 2022 rok Gminy Domaniewice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Domaniewice zawiadomienia w dniu 8 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.897.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

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

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.

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.

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 Gminy Domaniewice stanowiąc w § 3 uchwały, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy w Domaniewicach oraz w Biuletynie Informacji Publicznej, 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 § 2 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca Gminy z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz 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 § 3 pkt 1 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie, że jest to realizacja zadań Gminy określona 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. Zadania wymienione w § 3 pkt 2-4 załącznika do uchwały, w ocenie organu nadzoru nie mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy. W kontekście tych uwag należy uznać, że zapis zawarty w § 2 ust. 1 jest również nieprawidłowy.

W § 5 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące priorytetowych zadań publicznych poprzez wskazanie „w szczególności” dziewięciu obszarów tych zadań. 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. Konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 5 załącznika do uchwały zwrotu „**w szczególności**” powoduje, że zakres priorytetowych zadań współpracy zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy zadania te nie są określone kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

W § 6 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada wskazała podmioty będące realizatorami Programu.

Zdaniem organu nadzoru taka regulacja nie stanowi określenia sposobu realizacji Programu. Podobnie zapis zawarty w § 6 ust. 4 załącznika do uchwały nie odzwierciedla sposobu realizacji Programu tylko dotyczy sposobu przeprowadzenia otwartego konkursu ofert tj. w oparciu o przepisy ustawy i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Taka regulacja oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

W § 9 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 § 9 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 przepisów w akcie lokalnym. Zatem regulacje zawarte w § 9 ust. 2-3 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 § 9 ust. 4 załącznika do uchwały, Rada uregulowała zagadnienie, które ustawodawca zawarł w art. 15 ust. 2f ustawy, zgodnie z tym przepisem 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, a ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych jest utrwalony pogląd, że Rada nie ma uprawnienia do powielania uregulowań zawartych w ustawie.

W § 9 ust. 5 załącznika do uchwały, Rada określiła zadania komisji konkursowej, do których należy m.in. ich merytoryczna ocena, składanie propozycji wysokości dotacji.

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 oferty, 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 co do wysokości dotacji. Zapisy takie przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 9 ust. 6 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 § 9 ust. 8 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że decyzje Komisja podejmuje zwykłą większością głosów (...).

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

W § 9 ust. 10 i ust. 11 załącznika do uchwały Rada uregulowała zagadnienia, które wprost wynikają z ustawy tj. z art. 15 ust. 1 - to Wójt jako organ administracji publicznej podejmuje decyzję o rozstrzygnięciu konkursu, natomiast w art. 15 ust. 2j ustawy zawarty jest sposób ogłoszenia wyników konkursu. 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 § 11 ust. 6, ust. 7 i ust. 9 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które już wcześniej Rada uregulowała w Programie tj. w § 9 ust. 5 i ust. 11, a ponadto są to kwestie już uregulowane w ustawie, a ustawodawca jak zostało to wskazane wcześniej, nie przyznał Radzie uprawnienia do powielania uregulowań zawartych w ustawie.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXX/185/21 Rady Gminy Domaniewice z dnia 5 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy na 2022 rok Gminy Domaniewice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, 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 Domaniewice