



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 20 grudnia 2022 r.

Poz. 7832

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1162.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Sławno

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LI/316/22 Rady Gminy Sławno z dnia 26 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Sławno 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 na rok 2023.

Uzasadnienie

Rada Gminy Sławno podjęła w dniu 26 października 2022 r. uchwałę w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Sławno 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 na rok 2023.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Sławno zawiadomienia z 23 listopada 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1162.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy Sławno w piśmie z dnia 28 listopada 2022 r., Nr Or.0711.10.22 nie zgodził się z zastrzeżeniami organu nadzoru dotyczącymi uregulowania zawartego w § 5 załącznika do uchwały, jednakże ostatecznie stwierdził, że uchwała zostanie zmieniona na sesji grudniowej.

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.

Wobec powyższego organ nadzoru przedstawia 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 2022 r. poz. 1327 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.

Organ nadzoru wskazuje, że zestawienie art. 5a ust. 4 ustawy z treścią załącznika do uchwały powoduje, że Rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W § 5 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że przedmiotowy zakres współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi dotyczy realizacji zadań publicznych. Z kolei w ust. 2 tego przepisu Rada wskazała, że przedmiot współpracy określa wspólne wykonywanie zadań publicznych w celu zaspokajania potrzeb społecznych. Jest to proces, na który składają się działania określone w pkt 1-4.

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. 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. Zapis zawarty w § 5 załącznika do uchwały nie wyczerpuje dyspozycji zwartej w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, bowiem nie precyzuje zakresu przedmiotowego współpracy. Zakresu przedmiotowego współpracy na pewno nie stanowią działania, o których mowa § 5 ust. 2 załącznika do uchwały.

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. W istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności. W przypadku, gdy akt prawa miejscowego nie realizuje w pełni treści upoważnienia ustawowego, powinien zostać wyeliminowany w całości ze skutkiem *ex tunc* z lokalnego porządku prawnego.

Powyższe uchybienia stanowią wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Organ nadzoru dostrzega ponadto szereg innych uchybień.

W § 7 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy mogą z własnej inicjatywy złożyć wniosek o realizację zadania publicznego zgodnie z art. 12 ustawy.

Regulacja ta stanowi powtórzenie art. 12 ustawy, a w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

W § 11 ust. 2 załącznika do uchwały Rada uregulowała, że planowane środki na realizację programu mogą być zmniejszone lub zwiększone w budżecie stosownie do możliwości finansowych Gminy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy Rada została upoważniona do określenia wysokości środków planowanych na realizację programu, zatem organ stanowiący dopuścił się przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W § 12 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia dotyczące sposobu realizacji programu.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia nie wyczerpują dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, bowiem nie precyzują na czym polega sposób realizacji programu. Natomiast zapisy zawarte w § 12 ust. 1 i 3 załącznika do uchwały nie odnoszą się w żaden sposób do sposobu realizacji programu. Ponadto zdaniem organu nadzoru niedopuszczalna jest regulacja zawarta w § 12 ust. 2 załącznika do uchwały, dotycząca przekazywania środków finansowych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy wskazująca, bowiem stanowi to przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

W § 15 ust. 2 zdanie pierwsze załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Zdaniem organu nadzoru kwestia ta została uregulowana w art. 15 ust. 2d ustawy, zatem Rada przekroczyła delegację zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy i jednocześnie zmodyfikowała przepis art. 15 ust. 2d ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały uchwały Nr LI/316/22 Rady Gminy Sławno z dnia 26 października 2022 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Sławno z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwiecień. Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać 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 Sławno