



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 20 grudnia 2022 r.

Poz. 7837

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1157.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 2 grudnia 2022 r.

Rada Powiatu Sieradzkiego

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LIII/407/2022 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 27 października 2022 r. w sprawie uchwalenia na rok 2023 - Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Sieradzkiego podjęła w dniu 27 października 2022 r. uchwałę w sprawie uchwalenia na rok 2023 - Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Sieradzkiego zawiadomienia 21 listopada 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1157.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodnicząca Rady Powiatu Sieradzkiego w piśmie z dnia 24 listopada 2022 r., znak: WO.BR.0008.30.2022 nie zgodziła się z zastrzeżeniami organu nadzoru dotyczącymi zakwestionowanej uchwały.

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

W rozdziale III ust. 1 załącznika do uchwały Rada wymieniła zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez wskazanie na: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwą konkurencję oraz jawność i jednocześnie zdefiniowała te zasady.

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 organ nadzoru zwraca uwagę, iż w powołanych wyrokach sąd podkreślił, że rada nie ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. Skoro Rada ograniczyła się tylko do powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 3 ustawy, do czego nie miała upoważnienia, to należy uznać, że nie wykonała ciężącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy, a tym samym Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w treści art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

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 powiatu 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). Oznacza to, że pominięcie przez Radę któregoś z wymienionych elementów jakie powinny obligatoryjnie znaleźć się w Programie skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę. Nieuregulowanie zasad współpracy w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa co powoduje konieczność 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

Podkreślić należy również, że pominięcie prawodawcze jest specyficznym rodzajem naruszenia zakresu upoważnienia ustawowego. 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.

Ponadto mając na uwadze postanowienia zawarte w rozdziale IX załącznika do uchwały w ocenie organu nadzoru Rada nie zawarła regulacji dotyczących zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Odnosząc się do zarzutu Przewodniczącej Rady Powiatu Sieradzkiego, że uchwała w aktualnym brzmieniu uwzględnia poprzednio zgłoszone zastrzeżenia, jak również że zasady działania komisji konkursowej zostały w sposób wyraźny zawarte w rozdziale IX załącznika do uchwały, wskazać należy, że uwzględniając zastrzeżenia organu nadzoru rolą Rady jest ponowna analiza treści uchwały i ustalenie czy wyczerpana została w całości delegacja ustawowa zawarta w art. 5a ust. 4 ustawy.

Powyższe uchybienia stanowią wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Organ nadzoru dostrzega ponadto szereg innych uchybień zawartych w załączniku do uchwały.

W rozdziale VI ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że program realizowany jest według form współpracy – z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami z art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zapis ten jest nieprecyzyjny i tym samym budzi wątpliwości, które formy współpracy mają zastosowanie.

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, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. 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). Powyższe zastrzeżenia odnoszą się do następujących regulacji załącznika do uchwały.

W rozdziale VI ust. 2 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które są powtórzeniem odpowiednio art. 5 ust. 4 i art. 5 ust. 2 pkt 2 ustawy.

W rozdziale VIII ust. 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące składania sprawozdania z realizacji Programu, które są powtórzeniem art. 5a ust. 3 ustawy.

W rozdziale VIII ust. 7 załącznika do uchwały Rada wskazała termin uchwalenia rocznego programu współpracy, powtarzając wprost przepis art. 5a ust. 1 ustawy.

Z kolei w rozdziale IX ust. 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące wyboru ofert oraz przyznania dotacji, zdaniem organu nadzoru zapis ten przekracza kompetencję określoną w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczy trybu powoływania i zasadami działania komisji konkursowych.

Na marginesie organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, Zgodnie z § 124a ust. 1 i 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). W świetle przytoczonego przepisu organ nadzoru stwierdza, że przyjęta przez Radę technika legislacyjna nie odpowiada powyższym zasadom. Rada powinna usystematyzować problematykę wynikającą z art. 5a ust. 4 ustawy odpowiednio w rozdziały, a następnie rozwijając poszczególne zagadnienia wprowadzać zgodnie z § 124 ww. załącznika do rozporządzenia jednostki redakcyjne w postaci paragrafu, ustępu, punktu, litery, tiret, podwójny tiret.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr LIII/407/2022 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 27 października 2022 r. w sprawie uchwalenia na rok 2023 - Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

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

Zarząd Powiatu Sieradzkiego