



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 20 grudnia 2022 r.

Poz. 7838

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1133.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 6 grudnia 2022 r.

Rada Miejska w Strykowie

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 LXI/525/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Rocznego programu współpracy Gminy Stryków z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na 2023 r.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Strykowie podjęła w dniu 27 października 2022 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Rocznego programu współpracy Gminy Stryków z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na 2023 r.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Strykowie zawiadomienia z dnia 15 listopada 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1133.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Miejskiej w Strykowie poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji.

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 wskazuje, że Rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W § 5 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, suwerenności stron, 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 2020r., 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 ciążącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy, oznacza że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w treści art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy.

W § 14 ust. 3-4 oraz § 15 ust. 1-3 załącznika do uchwały zawarto postanowienia, które nie stanowią sposobu realizacji programu, a w konsekwencji Rada nie wykonała delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

W § 16 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała, że Burmistrz powołuje zarządzeniem komisję konkursową oraz wskazała jej skład.

Organ nadzoru wskazuje, że zapis wprowadzony przez Radę nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie określa w sposób prawidłowy trybu powołania komisji konkursowej. W art. 15 ust. 2a ustawy wskazano organ właściwy do powołania komisji konkursowej, zatem zapis wprowadzony przez Radę stanowi powtórzenie regulacji ustawowej. Ponadto zapis wprowadzony przez Radę wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym.

Powyższe naruszenia oznaczają, że 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 ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, skutkuje istotnym naruszeniem prawa. Podkreślić należy, 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.

Powyższe uchybienia stanowią wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości. Organ nadzoru dostrzega ponadto szereg innych uchybień, a mianowicie, że niektóre postanowienia załączników do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 7 załącznika do uchwały Rada uregulowała katalog organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy uprawnionych do realizacji programu.

Organ nadzoru wskazuje, że art. 3 ust. 2 i 3 ustawy reguluje, które podmioty mogą prowadzić działalność pożytku publicznego i jednocześnie są właściwe do realizacji programu współpracy. Zapis prowadzony przez Radę oraz użycie zwrotu „w szczególności” stanowi powtórzenie i modyfikację art. 3 ustawy. 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).

W § 14 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że ogłoszenie o konkursie zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Urzędu oraz na tablicy informacyjnej Urzędu, co najmniej 21 dni przed dniem wyznaczonym jako ostatni dzień do składania ofert.

Organ nadzoru wskazuje, że ww. zapis stanowi również powtórzenie art. 13 ust. 1 zd. 2 i ust. 3 ustawy.

W § 16 ust. 6-7 załącznika do uchwały Rada przyznała komisji konkursowej oceny formalnej składanych ofert.

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. Ponadto zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy delegacja dla rady do określenia w programie, trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, nie obejmuje uprawnienia do przyznawania komisji konkursowej prawa do władczego uznania o nierozpatrywaniu oferty, bowiem kompetencje komisji mają charakter wyłącznie opiniodawczy (art. 15 ust. 2a ustawy).

W § 16 ust. 10 załącznika do uchwały Rada wskazała, że po zakończeniu prac komisji, przewodniczący przekazuje protokół wraz z ofertami Burmistrzowi celem dokonania ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert i podjęcia decyzji o wysokości przyznanej dotacji.

W art. 15 ust. 1 ustawy wskazano organ właściwy do wyboru oferty i przyznania dotacji, zatem Rada nie jest uprawniona do powtarzania regulacji ustawowych.

W § 18 załącznika do uchwały Rada określiła sposób oceny realizacji programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy sposobu oceny realizacji programu. 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 sposób oceny realizacji programu, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. Konieczne jest, aby mierniki oceny sposobu realizacji programu na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 18 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że sposób oceny realizacji programu zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy sposób oceny realizacji programu nie jest określony kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

W § 19 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Burmistrz do dnia 31 maja 2024 roku przedstawi Radzie Miejskiej w Strykowie sprawozdanie z realizacji programu za rok poprzedni.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższa materia została uregulowana w art. 5a ust. 3 ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXI/525/2022 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 27 października 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno program współpracy Gminy Stryków z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na 2023 r.

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:

Burmistrz Strykowa