



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 30 grudnia 2022 r.

Poz. 8090

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1225.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 14 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Burzenin

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/380/2022 Rady Gminy Burzenin z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Burzenin 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 o wolontariacie na rok 2023.

Uzasadnienie

Rada Gminy Burzenin podjęła w dniu 7 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Burzenin 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 o wolontariacie na rok 2023.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Burzenin zawiadomienia w dniu 7 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1225.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wójt Gminy Burzenin w piśmie z dnia 8 grudnia 2022 r. poinformował, że zastrzeżenia zostaną uwzględnione a program będzie uchwalony na najbliższej sesji Rady.

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.

Zdaniem organu nadzoru 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 § 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: partnerstwa, pomocniczości, suwerenności stron, 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 organ nadzoru zwraca uwagę, że 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. 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. Zatem należy stwierdzić, iż brak uregulowania przez Radę zasad współpracy oznacza, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). 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 z lokalnego porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*. Powyższe uchybienie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W § 4 załącznika do uchwały Rada zawarła regulacje, które nie określają zakresu przedmiotowego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

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 zadania publiczne wykonywane przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zatem zapis zawarty w § 4 załącznika do uchwały nie wyczerpuje dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Brak uregulowania tej kwestii stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje koniecznością 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. Zatem należy wskazać, że również w tym przypadku doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17).

W § 8 załącznika do uchwały Rada zawarła regulacje, które nie określają sposobu realizacji przedmiotowego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Postanowienia tego paragrafu odnoszą się do udzielania dotacji, warunków ubiegania się o dotację, ogłaszania konkursu jednakże regulacje te nie stanowią sposobu realizacji programu. Wskazać należy, że podmioty, które przystąpią do tego programu, kierując się brzmieniem § 8 załącznika do uchwały nie będą wiedziały w jaki sposób program ma być realizowany. Brak uregulowania tej kwestii stanowi istotne naruszenie prawa.

W § 12 ust. 2-3 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia dotyczące składu komisji konkursowej.

Tego rodzaju zapisy wykraczają 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 ofert. Tryb powoływania i określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr LI/380/2022 Rady Gminy Burzenin z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Burzenin 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 o wolontariacie na rok 2023.

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 Burzenin