



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 10 stycznia 2023 r.

Poz. 244

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1249.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 29 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Łęczycza

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 LX/332/2022 Rady Gminy w Łęczyczy z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego Programu współpracy Gminy Łęczycza 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 na 2023 rok”.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Łęczyczy podjęła w dniu 28 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie przyjęcia „Rocznego Programu współpracy Gminy Łęczycza z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalność pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Łęczyczy zawiadomienia z dnia 9 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1249.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy poinformował, że uchwała zostanie zmieniona.

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 trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujące stanowisko.

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.

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 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20 należy stwierdzić, że Rada nie ma uprawnienia do powielania i 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.

W § 6 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy poprzez ogólne odesłanie do art. 4 ust. 1 ustawy.

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. Zdaniem organ nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez ogólne odesłanie do art. 4 ust. 1 ustawy.

W § 10 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia dotyczące sposobu realizacji programu.

Zdaniem organu postanowienia zawarte w § 10 załącznika do uchwały nie wyczerpują dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, bowiem nie precyzują na czym polega sposób realizacji programu. Dodatkowo niektóre z zapisów tam zawartych dotyczą materii, która została uregulowana w art. 13, art. 16 i art. 18 ustawy.

W § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Wójt powołuje w drodze rozporządzenia komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie określiła w sposób prawidłowy trybu powołania komisji konkursowej. 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. 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. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że to zarządzenia są formą podejmowania władczych rozstrzygnięć przez wójta.

Mając na uwadze powyższe zastrzeżenia, 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, jednakże organ nadzoru dostrzega również inne uchybienia, a mianowicie, że niektóre z postanowień załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 11 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że wysokość środków planowanych na realizację programu zostanie określona w budżecie gminy na rok 2023.

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 ust. 4-5 załącznika do uchwały Rada zawarła materię dotyczącą sprawozdania z realizacji programu.

Organ nadzoru wskazuje, że ww. materia została uregulowana w art. 5a ust. 3 ustawy. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowane 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 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że otwarte konkursy ofert są ogłaszane przez Wójta Gminy Łęczyca i przeprowadzane w oparciu o przepisy ustawy oraz wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze.

Powyższy zapis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 załącznika do uchwały.

W § 15 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że prace komisji prowadzone są w oparciu o przepisy ustawy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, zatem Rada nie jest uprawniona do odesłania do regulacji ustawowej.

W § 15 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja podejmuje decyzję o wyborze oferentów i przedstawia wyniki konkursu Wójtowi Gminy Łęczyca, który podejmuje ostateczną decyzję o przyjęciu oferty do realizacji oraz przeznaczeniu i wysokości przyznanej dotacji.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że zadaniem komisji konkursowej jest wyłącznie opiniowanie złożonych ofert, a więc wsparcie organu samorządu terytorialnego w dokonaniu wyboru, co wprost wynika art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie programu współpracy, komisji konkursowej jakichkolwiek władczych kompetencji w formie decyzji o wyborze oferentów. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w art. 15 ust. 1 ustawy wskazano organ właściwy do wyboru oferty i przyznania dotacji, zatem Rada nie jest uprawniona do powtarzania i modyfikacji regulacji ustawowych.

W § 15 ust. 8 załącznika do uchwały Rada określiła sposób ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższa materia została uregulowana w art. 15 ust. 2j ustawy.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LX/332/2022 Rady Gminy w Łęczycy z dnia 28 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego Programu współpracy Gminy Łęczyca 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 na 2023 rok”.

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.

w z. Wojewody Łódzkiego

Karol Młynarczyk
I Wicewojewoda

Do wiadomości:

Wójt Gminy Łęczycza