



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 10 stycznia 2023 r.

Poz. 247

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1258.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 29 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Rozprza

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 XXXV/62/2022 Rady Gminy Rozprza z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie rocznego „Programu współpracy Gminy Rozprza z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rozprza podjęła w dniu 24 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie rocznego „Programu współpracy Gminy Rozprza z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Rozprza zawiadomienia z dnia 19 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1258.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodnicząca Rady Gminy poinformowała, 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 ww. przepisu.

W § 2 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 rozdziale 8 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób realizacji programu.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zapisy zawarte w ww. rozdziale załącznika do uchwały nie wyczerpują dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, bowiem nie precyzują na czym polega sposób realizacji programu. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że niektóre postanowienia zawarte w ww. zapisie stanowią powtórzenie art. 13 i 15 ustawy.

W § 8 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Gmina Rozprza planuje przeznaczyć na realizację zadań wyszczególnionych w rozdziale 6 niniejszego programu kwotę: 410000,00 zł.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy Rada została upoważniona do określenia wysokości środków planowanych na realizację programu. Organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła w sposób prawidłowy delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu, bowiem określiła wyłącznie środki na realizację zadań priorytetowych, a nie na realizację całego programu.

W § 11 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Burmistrz powołuje komisję i członków komisji będących przedstawicielami organizacji pozarządowych.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie określiła w sposób prawidłowy trybu powołania komisji. Zobowiązanie Burmistrza do powołania komisji konkursowej i przyznanie mu uprawnienia wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych spośród zgłoszonych kandydatur 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.

Mając na uwadze powyższe 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 § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że program określa współpracę pomiędzy Gminą Rozprza, a organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy wyznaczając zakres, formy i zasady tej współpracy, ponadto przedstawia sposób realizacji i oceny Programu współpracy.

Powyższy zapis stanowi przekroczenie delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, bowiem nie dotyczy zakresu przedmiotowego współpracy.

W § 4 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały Rada uregulowała formy współpracy poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy form współpracy. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Konieczne jest, aby formy współpracy na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 4 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że formy współpracy zawarte w programie przybierają postać wyliczenia otwartego.

Organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia również do postanowień zawartych w § 5 pkt 1 i pkt 2 oraz § 9 ust. 2 załącznika do uchwały.

W § 11 ust. 6 pkt 4 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis, że ostatecznego wyboru ofert przeznaczonych do realizacji oraz podziału środków finansowych na poszczególne zadania dokonuje Burmistrz Rozprzy.

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 powielania regulacji ustawowych.

W § 11 ust. 6 pkt 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że za udział w posiedzeniach komisji nie przysługuje wynagrodzenie i zwrot kosztów podróży.

Powyższy zapis narusza w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, zgodnie z którym ustalenie zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert stanowi obligatoryjny element rocznego programu współpracy. Z powołanego przepisu ustawy wynika, że materia ta winna być uregulowana przez Radę w uchwalanym programie, jak również to, że Rada jest jedynym organem uprawnionym do stanowienia w powyższym zakresie. Ponadto organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególne członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach oraz zwrotu kosztów podróży. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/62/2022 Rady Gminy Rozprza z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie rocznego „Programu współpracy Gminy Rozprza z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku 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 Rozprza