



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 87

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.1211.2022 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 27 grudnia 2022 r.

Rada Gminy w Klonowej

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 XLVII/253/2022 Rady Gminy w Klonowej z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Klonowa z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Klonowej podjęła w dniu 23 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Klonowa z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy 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 w Klonowej zawiadomienia z dnia 5 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1211.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy w Klonowej w obszernych wyjaśnieniach wskazał, że podjęta uchwała nie narusza w sposób istotny przepisów prawa.

Organ nadzoru nie podziela poglądu Rady i przedstawia następujące 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.

Zestawienie art. 5a ust. 4 ustawy z § 6 załącznika do uchwały wskazuje, że Rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy, bowiem uregulowała zasady współpracy poprzez ogólne odesłanie do regulacji ustawowych.

Przewodniczący Rady w wyjaśnieniach wskazał, że tak skonstruowany zapis, który odsyła do przepisów ustawowych jest najbardziej neutralny, zdaniem organu nadzoru nie zasługuje na uwzględnienie, ponieważ w wyroku WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz wyroku z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20 Sąd stwierdził, iż Rada nie ma uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. Ponadto Sąd podkreślił, że Rada nie ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. Skoro z ww. wyroków jednoznacznie wynika, że Rada nie może powtarzać i odsyłać do zasad zawartych w ustawie oraz ich definiować, to należy przyjąć, że Rada samodzielnie musi uregulować zasady współpracy. Wobec powyższego należy uznać, że Rada nie wykonała ciążącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. W istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). Jak przyjmuje się w judykaturze, 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 uchybienie stanowi 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 § 5 i 14 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała odpowiednio cele szczegółowe oraz sposób oceny realizacji programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Przewodniczący Rady wskazał, że cele szczegółowe są uszczegółowieniem i rozbiciem na cele jednostkowe celu głównego, a program ma służyć przede wszystkim realizacji celu głównego, a niejako „po drodze” są realizowane cele szczegółowe. Zamknięcie katalogu wskaźników uniemożliwiłoby ocenianie realizacji poprzez inne, niewymienione wskaźniki, co zdaniem Przewodniczącego nie jest uzasadnione z punktu widzenia obiektywnej oceny programu. Dodatkowo Przewodniczący wskazał, że w przepisach prawa powszechnie obowiązującego często stosuje się sformułowanie „w szczególności” wymieniając elementy do zrealizowania w pierwszym rzędzie, ale jednocześnie pozostawiając możliwość realizacji innych, które pozwolą osiągnąć zamierzony efekt, a przykładem jest art. 5a ust. 4 ustawy.

Organ nadzoru wskazuje, że w kontekście przytaczanego przepisu, zadaniem Rady jest przyjęcie programu rozumianego jako zbiór zasad regulujących - w sposób kompleksowy - praktykę współdziałania władz samorządowych z wyżej wymienionymi podmiotami na dany rok (lub na kilka lat). Rada powinna w niniejszym akcie zawrzeć pełny opis celów szczegółowych oraz oceny realizacji programu. Tymczasem przyjmując powyższe regulacje Rada nadała im charakter otwarty. Takie rozwiązanie należy ocenić jako sprzeczne z prawem (wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Gl 129/16). Katalog celów szczegółowych oraz sposób oceny realizacji programu powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie cele oraz mierniki oceny realizacji programu Rada uznała za kluczowe w ramach współpracy w danym roku. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu dając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego możliwość poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „w szczególności”, natomiast Rada regulując poszczególne elementy programu współpracy nie jest uprawniona do stosowania zasady przyjętej przez ustawodawcę

W § 13 ust. 2, § 16 ust. 4 oraz § 16 ust. 10 załącznika do uchwały Rada powtórzyła odpowiednio regulację ustawową zawartą w art. 19a ust. 7, art. 15 ust. 2e-2ea oraz art. 15 ust. 1 ustawy.

Przewodniczący Rady w wyjaśnieniach wskazał, że powyższe zapisy dodano dla przejrzystości i kompletności programu współpracy.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalony jest pogląd, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami prawidłowej 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). Powtórzenia zapisów w tym konkretnym programie nie znajduje uzasadnienia, bowiem ustawodawca kwestie te jasno i jednoznacznie uregulował w ustawie.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XLVII/253/2022 Rady Gminy w Klonowej z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Klonowa z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy 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 Klonowa