



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 8 stycznia 2025 r.

Poz. 186

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.995.2024 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 2 stycznia 2025 r.

Rada Miasta i Gminy Bolimów

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572).

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr IX/48/2024 Rady Miasta i Gminy Bolimów z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Bolimów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok.

Uzasadnienie

Rada Miasta i Gminy Bolimów podjęła w dniu 29 listopada 2024 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Bolimów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 rok.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miasta i Gminy Bolimów zawiadomienia z 20 grudnia 2024 r. znak: PNIK-I.4131.995.2024, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

Pismem z 24 grudnia 2024 r. znak: Or.0004.30.2024 Przewodniczący Rady Miasta i Gminy Bolimów udzielił odpowiedzi, wskazując, że Rada Miasta i Gminy Bolimów prezentuje odmienne stanowisko, niż to zaprezentowane przez organ nadzoru w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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 2024 r. poz. 1491) - 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 z zestawienia art. 5a ust. 4 ustawy z treścią załącznika do uchwały wynika, że rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W § 10 załącznika do uchwały rada uregulowała sposób tworzenia Programu oraz przebieg konsultacji. Zdaniem organu nadzoru § 10 załącznika do uchwały nie wypełnia delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy, ponieważ brak jest informacji o sposobie tworzenia Programu. Regulacja zawarta w § 10 załącznika do uchwały dotyczy jedynie przebiegu konsultacji. Pominięcie przez radę któregoś z elementów wymienionych w art. 5a ust. 4 ww. ustawy, 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 ustawodawcę. Zatem należy uznać, że brak regulacji w powyższym zakresie oznacza, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17), co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie, co stanowi warunek ich legalności.

W § 11 załącznika do uchwały Rada Miasta i Gminy Bolimów nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie uregulowano trybu powołania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Przez pojęcie "tryb powołania komisji" należy rozumieć zagadnienie proceduralne związane z powołaniem komisji natomiast postanowienie zawarte w § 11 ust. 1 załącznika do uchwały, zgodnie z którym "Oferty złożone przez organizacje opiniuje trzyosobowa komisja konkursowa powołana Zarządzeniem Burmistrza Miasta i Gminy Bolimów" oznacza określenie organu, sposobu powołania komisji konkursowej i składu tejże komisji, czego nie wymaga ustawodawca. Rada zatem nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, gdyż nie uregulowała trybu powołania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Brak regulacji w powyższym zakresie oznacza również w tym przypadku, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego”, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Ponadto Rada Miasta i Gminy Bolimów w § 11 ust. 1 załącznika do uchwały przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego zawartego w art. 5a ust. 4 ustawy, bowiem nie została upoważniona do określenia organu powołającego komisję do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert i sposobu powołania ww. komisji oraz składu tejże komisji. Kwestię organu właściwego do powołania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert reguluje art. 15 ust. 2a ustawy, zgodnie z którym „Organ administracji publicznej ogłaszający otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert.”. Natomiast skład komisji konkursowych został uregulowany w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy. Przyjęta przez radę regulacja prawna stanowi bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Zatem regulacja zawarta w § 11 ust. 1 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, co stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16). W orzecznictwie sądowo-administracyjnym 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).

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, Zgodnie z § 124a ust. 1 i 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). W świetle przytoczonego przepisu organ nadzoru stwierdza, że przyjęta przez radę technika legislacyjna nie odpowiada powyższym zasadom. Zaznaczyć należy, że paragrafy powinny zawierać normy prawne nie zaś tytuły zagadnień uregulowanych w ustawie. Rada powinna usystematyzować problematykę wynikającą z art. 5a ust. 4 ustawy odpowiednio w rozdziały zawierające tytuły, a następnie rozwijając poszczególne zagadnienia wprowadzać zgodnie z § 124 ww.

załącznika do rozporządzenia jednostki redakcyjne w postaci paragrafu, ustępu, punktu, litery, tiret, podwójny tiret.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr IX/48/2024 Rady Miasta i Gminy Bolimów z dnia 29 listopada 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Bolimów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2025 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

Marek Mazur
I Wicewojewoda

Do wiadomości:

Burmistrz Miasta i Gminy Bolimów