



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1164.2022

Łódź, 9 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Świnice Warckie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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/281/2022 Rady Gminy Świnice Warckie z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Świnice Warckie z organizacjami pozarządowymi na 2023 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Świnice Warckie podjęła w dniu 8 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie Programu współpracy Gminy Świnice Warckie z organizacjami pozarządowymi na 2023 rok.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Świnice Warckie zawiadomienia z dnia 23 listopada 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1164.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Wójt Gminy Świnice Warckie 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 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,

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

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 nie wyczerpała dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, bowiem nie sprecyzowała zadań priorytetowych realizowanych w ramach współpracy.

W § 11 załącznika do uchwały Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7, ponieważ nie określiła w sposób prawidłowy sposobu realizacji programu oraz w § 11 ust. 3 załącznika do uchwały dopuściła się powtórzenia materii uregulowanej w ustawie.

W rozdziale 10 załącznika do uchwały Rada nie uregulowała trybu powołania działania komisji konkursowej, tym samym naruszyła art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

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. Organ nadzoru dostrzega ponadto szereg innych uchybień, a mianowicie, że niektóre postanowienia załączników do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 5 załącznika do uchwały Rada wskazała zakres przedmiotowy współpracy poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

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. 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. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 5 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że katalog przedmiotowy współpracy przybiera postać wyliczenia otwartego.

Organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia do postanowień zawartych § 6 ust. 2-3, § 12 ust. 1 załącznika do uchwały, bowiem Rada również uregulowała materię tam zawartą poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

W § 10 załącznika do uchwały Rada wskazała, że wysokość środków finansowych, o których mowa w § 9 oraz ich uszczegółowienie zostanie uwzględnione w budżecie gminy na 2023 r.

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. 2 załącznika do uchwały Rada zawarła kwestię sprawozdania z realizacji programu.

Organ nadzoru wskazuje, że ww. materia została uregulowana w art. 5a ust. 3 ustawy.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym 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).

W § 15 i 17 załącznika do uchwały Rada uregulowała skład komisji konkursowej.

Skład komisji został uregulowany w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy. Na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji, zatem Rada dokonała przekroczenia delegacji ustawowej.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że § 17 załącznika do uchwały jest powiązany z § 18 ust. 6 załącznika do uchwały, który również stanowi przekroczenie delegacji ustawowej.

W § 16 załącznika do uchwały Rada upoważniła Wójta do wyboru przewodniczącego i zastępcy przewodniczącego.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie posiada delegacji do uprawnienia Wójta do wskazania przewodniczącego komisji i jego zastępcy, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy.

W § 18 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wskazała, że komisja podejmuje rozstrzygnięcia zwykłą większością głosów.

Zadaniem powołanej przez ten organ 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 rozstrzygnięć.

W § 18 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w innych okolicznościach niż w ust. 5, trwale uniemożliwiających udział członka komisji w jej pracach, ust. 5 i 6 stosuje się odpowiednio.

Odesłania zawarte w ww. zapisie powodują, że jest on niezrozumiały i może wywoływać wątpliwości, co do jego treści. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, a zatem odesłania muszą być jednoznaczne i stosowane w sytuacjach koniecznych.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr XXXV/281/2022 Rady Gminy Świnice Warckie dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie Programu współpracy Gminy Świnice Warckie z organizacjami pozarządowymi 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.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:
Wójt Gminy Świnice Warckie