

Łódź, 21 grudnia 2022 r.

PNIK-I.4131.1316.2022

Rada Gminy w Parzęczewie

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 z późn. zm.).

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr LIV/436/22 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 30 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Parzęczew z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tj. Dz.U. z 2022 r. , poz. 1327 z e zm.) na rok 2023”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 grudnia 2022 r.

Uzasadnienie

W art. 5a ust. 4 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, ustawodawca określił obowiązkowe elementy, które powinien zawierać roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych sądy prezentują stanowisko, iż uchwały dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 są aktami prawa miejscowego. Poglądy te przedstawione zostały m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 592/20, z dnia

4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 459/20, z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20 i z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20; w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019r., sygn. akt II SA/OI 120/19 i z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18, w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 98/13. Zatem Rada przyjmując w § 3 uchwały zapis, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto organ nadzoru dostrzega inne uchybienia postanowień załącznika do uchwały, a mianowicie:

1) w § 3 załącznika do uchwały Rada regulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, 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 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 ciążącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. Pominięcie przez radę gminy któregoś z wcześniej wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę. Zatem należy stwierdzić, iż brak uregulowania przez Radę zasad współpracy oznacza, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). 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 z lokalnego porządku prawnego ze skutkiem *ex tunc*. Powyższe uchybienie stanowi wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości;

2) w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi używając zwrotu „w szczególności”. Rada Gminy w Parzęczewie zgodnie z wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny, w tym określić zakres przedmiotowy współpracy Gminy. Katalog ten powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętego zakresu przedmiotowego współpracy. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres ten przybiera postać wyliczenia otwartego. W tym zakresie Program nie jest określony kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę. Natomiast postanowienia zawarte w § 4 ust. 2 i § 5 załącznika do uchwały nie dotyczą zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi;

3) w § 10 załącznika do uchwały Rada ponownie uregulowała zakres przedmiotowy współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi odsyłając do zadań określonych w art. 4 ust. 1 ustawy. Zapis ten jest zbędny ponieważ Rada zakres przedmiotowy uregulowała w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały;

4) w § 12 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące dotacji na zadania priorytetowe. Zapis ten przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, bowiem Rada zgodnie z tym przepisem obowiązana jest uregulować zagadnienia dotyczące zadań priorytetowych;

5) w § 14 załącznika do uchwały do uchwały Rada uregulowała sposób realizacji Programu, jednakże w ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w tym przepisie nie wyczerpują delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7, bowiem nie precyzują na czym polega sposób realizacji Programu;

6) w § 21 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisję konkursową powołuje Wójt w drodze zarządzenia.

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. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że 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.

W paragrafie tym Rada określiła również skład komisji konkursowej. Tego rodzaju zapis wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tryb powoływania oraz określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Ponadto zagadnienia dotyczące składu komisji zostały uregulowane w ustawie.

7) w § 21 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt w drodze zarządzenia określi regulamin opiniowania ofert. Zdaniem organu nadzoru opiniowanie ofert należy do zasad działania komisji konkursowej i powinny być zawarte w załączniku do uchwały, a nie w odrębnym akcie prawnym;

8) w § 23 ust. 8 załącznika do uchwały Rada zważyła regulacje, która przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4. pkt 11 ustawy. Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 30 grudnia 2022 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Piotr Cępa
Radca prawny - Koordynator
Oddziału nadzoru prawnego
i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego
w Wydziale Prawnym, Nadzoru
i Kontroli

Do wiadomości
Wójt Gminy Parzęczew