



WOJEWODA ŁÓDZKI
NR PNIK-I.4131.1091.2023

Łódź, 19 grudnia 2023 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Rada Gminy Mokrsko

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LXIX/347/23 Rady Gminy Mokrsko z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Mokrsko z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2024 rok.

Uzasadnienie

Rada Gminy Mokrsko podjęła w dniu 22 listopada 2023 roku uchwałę w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Mokrsko z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2024 rok.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy Mokrsko zawiadomienia z dnia 5 grudnia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.1091.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodnicząca Rady Gmin Mokrsko w piśmie z dnia 12 grudnia 2023 r. poinformowała, że nie podziela zastrzeżeń organu nadzoru, wskazując, iż postanowienia programu współpracy wypełniają delegację ustawową wynikającą z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy, bowiem określają zasady współpracy, które zostały uregulowane w art. 5a ust. 3 ustawy. Ponadto zdaniem Przewodniczącej Rady Gminy Mokrsko upoważnienie ustawowe zawarte w art. 5a ust. 4 ustawy wskazuje jedynie elementy, które powinien zawierać program współpracy, natomiast nie wskazuje stopnia uszczegółowienia tych elementów. Wobec powyższego postanowienia rozdziału 7 załącznika do uchwały dotyczące sposobu realizacji programu realizują delegację zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

Organ nadzoru nie podziela powyższych wyjaśnień 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 2023 r. poz. 571)- 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 postanowienia załącznika do uchwały wskazuje, że rada gminy nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W § 3 załącznika do uchwały rada gminy uregulowała zasady współpracy tj. zasadę partnerstwa, pomocniczości, suwerenności stron, 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 2020r., 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, iż 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 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 rozdziale 7 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób realizacji programu.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, że rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób precyzyjny materię podlegającą regulacji. Określenie sposobu realizacji programu oznacza wprowadzenie regulacji, które będą wyznaczać działania mające na celu wcielenie go w życie. Tym samym wypełnienie delegacji ustawowej z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy w sposób kompleksowy oznacza wprowadzenie takich przepisów, które będą jednoznacznie wskazywać adresatom programu współpracy sposób jego zastosowania w praktyce, natomiast wskazanie podmiotów realizujących program współpracy nie jest tożsame ze sposobem jego realizacji. Ponadto rozdział 4 załącznika do uchwały zawiera postanowienia dotyczące form współpracy. Rada została zobowiązana do takiego uregulowania form współpracy oraz sposobu realizacji programu, aby adresaci tych postanowień nie mieli wątpliwości co do ich rozumienia i stosowania. Tym samym postanowień rozdziału 4 załącznika do uchwały nie można utożsamiać z wypełnieniem delegacji ustawowej w zakresie uregulowania sposobu realizacji programu, co oznacza, że mir zasługują w tym zakresie wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Gminy Morsko.

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 uchybienie a mianowicie, że postanowienie załącznika do uchwały wykracza poza delegację ustawową.

W § 10 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że ostateczna kwota środków na realizację zadań we współpracy z organizacjami pozarządowymi w 2024 r. zostanie potwierdzona przez Radę w postaci budżetu Gminy uchwalonego na 2024 r.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy Rada została upoważniona do określenia wysokości środków planowanych na realizację programu, zatem organ stanowiący odsyłając do regulacji postanowień uchwały budżetowej, która dopiero zostanie podjęta, dopuścił się przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności LXIX/347/23 Rady Gminy Mokrsko z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Mokrsko z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na 2024 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

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:

Wójt Gminy Mokrsko