



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.1216.2022

Łódź, 13 grudnia 2022 r.

**Rada Miejska w Warcie**

### **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 XLVII/328/2022 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Warta z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Warcie podjęła w dniu 7 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Warta z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Warcie zawiadomienia w dniu 6 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1216.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Burmistrz Warty w piśmie z dnia 12 grudnia 2022 r. znak: WOA.524.1.2022.GM poinformował, że na posiedzeniu Rady zaplanowanym na 29 grudnia 2022 r. zostanie podjęta uchwała zmieniająca załącznik do uchwały Nr XLVII/328/2022 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 7 listopada 2022 r.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne

**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.

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, 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.

Zdaniem organ nadzoru 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 § 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji.

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.

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

W § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy współpracy Gminy Warta z organizacjami pozarządowymi używając zwrotu „w szczególności”. Rada Miejska w Warcie 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.

W § 8 ust. 2- 4 i ust. 6 załącznika do uchwały zawarto regulacje, które są powtórzeniem odpowiednio art. 13 i art. 12 i art. 14 ustawy, a ponadto nie regulują sposobu realizacji programu. Z kolei postanowienia zawarte w § 8 ust. 1, ust. 5 oraz ust. 7-9 załącznika do uchwały również nie regulują sposobu realizacji programu. Zatem w ocenie organu nadzoru Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w treści art. 5a ust. 4 pkt 7 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. W istocie również w tym przypadku doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17), co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

W § 12 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisję konkursową powołuje Burmistrz Warty.

Zobowiązanie Burmistrza 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 § 12 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że udział w pracach komisji konkursowych jest nieodpłatny.

Organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o nieodpłatnym udziale w komisji konkursowej. Zapis taki nie może być utożsamiony z zasadami działania komisji konkursowych.

W § 12 ust. 4-7 załącznika do uchwały Rada zawarła zapisy dotyczące składu komisji konkursowej.

Tego rodzaju zapisy wykraczają 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, zatem brak jest podstawy do ponownego stanowienia w przedmiocie już uregulowanym przez ustawodawcę.

W § 12 ust. 8-9 załącznika do uchwały Rada zawarła zapisy dotyczące oceny ofert przez komisję konkursową pod względem formalnym i merytorycznym.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że z treści art. 15 ust. 1 ustawy, wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast 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 kompetencji merytorycznych

i formalnych. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 12 ust. 10 załącznika do uchwały Rada przyznała Burmistrzowi prawo wskazania przewodniczącego komisji. W ocenie organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie takiego uprawnienia, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 12 ust. 12 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych.

Takie postanowienie jest w sprzeczności z zasadami współpracy, która odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 175/14, wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20).

W § 12 ust. 14 załącznika do uchwały Rada przyznała komisji konkursowej prawo zgłoszenia propozycji wyboru najkorzystniejszej oferty.

Zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego, bowiem komisja posiada wyłącznie uprawnienia opiniodawcze, co wprost wynika z art. 15 ust. 2a ustawy, zatem komisja nie może podejmować żadnych rozstrzygnięć ani przedstawiać Burmistrzowi propozycji wyboru oferty.

W § 12 ust. 15 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że ostateczną decyzję o przyznaniu i wysokości dotacji podejmuje Burmistrz Warty.

W art. 15 ust. 1 ustawy wskazano organ właściwy do wyboru oferty i przyznania dotacji, zatem Rada nie jest uprawniona do powtarzania regulacji ustawowych.

W ocenie organu nadzoru wyeliminowanie błędnych zapisów zawartych w § 12 załącznika do uchwały powoduje, że nie uregulowany został tryb i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że zasady współpracy mogą być modyfikowane wraz ze zmieniającymi się przepisami prawa oraz sytuacją finansową Gminy Warta.

Rada powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę co oznacza, że nie może przybierać formy programu otwartego.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr XLVII/328/2022 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Warta z organizacjami pozarządowymi

oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

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  
Burmistrz Warty