



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1233.2022

Łódź, 20 grudnia 2022 r.

Rada Gminy Pęczniew

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 XLIV/275/22 Rady Gminy Pęczniew z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pęczniew 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 Gminy Pęczniew podjęła w dniu 21 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pęczniew 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 Gminy Pęczniew zawiadomienia w dniu 8 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1233.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy Pęczniew w piśmie z dnia 12 grudnia 2022 r. znak: EDR.007.31.2022 poinformował, że na sesji planowanej w dniu 30 grudnia 2022 r. zostanie przedłożony projekt w sprawie zmiany przedmiotowej uchwały.

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.

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, 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 organu 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 poprzez stwierdzenie, że współpraca Gminy Pęczniew z Organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego opiera się na zasadach określonych w ustawie.

Rada Gminy Pęczniew zgodnie z wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny a zatem powinna określić zasady współpracy a nie odsyłać do ustawy. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20, z których wynika, że Rada nie ma uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. W powołanych wyrokach Sąd podkreślił również, że Rada nie ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 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 ustawę. W istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17). Podkreślić należy, że pominięcie to 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.

Ponadto Rada Gminy nie wykonała w pełni upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, bowiem w § 8 załącznika do uchwały Rada zawarła regulacje, które nie dotyczą sposobu realizacji programu. Wskazać należy, że podmioty, które przystąpią do tego programu, kierując się brzmieniem § 8 załącznika do uchwały nie będą wiedziały w jaki sposób program ma być realizowany. Zastrzeżenie niewykonania delegacji ustawowej dotyczy również regulacji zawartej w § 12 załącznika do uchwały Rada nie wprowadziła żadnych postanowień dotyczących trybu powołania komisji konkursowej do czego została zobowiązana przez ustawodawcę, zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

Wskazać należy również inne uchybienia zawarte w załączniku do uchwały.

W § 10 ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że realizacja programu będzie oceniana za pośrednictwem mierników „w szczególności”.

Rada Gminy Pęczniew powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny, tzn. powinna wymienić wszystkie mierniki, które będą stosowane przy ocenie sposobu realizacji programu. Katalog mierników powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do sposobu oceny realizacji programu. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 10 ust. 1 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres ten przybiera postać wyliczenia otwartego. W tym zakresie Program nie jest uregulowany kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

W § 12 ust. 4 załącznika do uchwały Rada zawarła regulację dotyczącą przyznawania dotacji i jej wysokości przez Wójta.

Tego rodzaju zapis wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona wyłącznie do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach.

Ponadto zdaniem organu nadzoru zasady działania komisji konkursowej określone § 12 załącznika do uchwały zostały uregulowane przez Radę lakonicznie, nie odzwierciedlają one działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr XLIV/275/22 Rady Gminy Pęczniew z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Pęczniew 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
Wójt Gminy Pęczniew