



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1136.2022

Łódź, 6 grudnia 2022 r.

Rada Miejska w Sulejowie

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 LIII/482/2022 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 28 października 2022 r. w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2023 rok.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sulejowie podjęła w dniu 28 października 2022 r. uchwałę w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2023 rok.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sulejowie zawiadomienia z dnia 16 listopada 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1136.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Miejskiej w Sulejowie poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji.

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.

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.

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.

Organ nadzoru wskazuje, że zestawienie art. 5a ust. 4 ustawy z treścią § 7 załącznika do uchwały wskazuje, że Rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W § 7 załącznika do uchwały Rada wskazała, że realizacja programu odbywa się w sposób przypisany poszczególnym organom gminy przez przepisy prawa powszechnie obowiązującego oraz poprzez inicjowanie przez organy gminy realizacji form, o których mowa w § 5.

Zdaniem organu nadzoru ww. zapis nie reguluje w sposób kompleksowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, ponieważ Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić sposób realizacji programu. Powinien on być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, w jaki sposób będzie on wykonywany.

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 uchybienie stanowi 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 § 9 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała kwestię złożenia sprawozdania z realizacji programu oraz uregulowała sposób oceny programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Organ nadzoru wskazuje, że termin i tryb ogłoszenia sprawozdania został uregulowany w art. 5a ust. 3 ustawy, a zatem Rada dopuściła się powtórzenia i modyfikacji regulacji ustawowej. 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).

Ponadto zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy sposobu oceny realizacji programu. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić katalog mierników sposobu oceny realizacji programu, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. Konieczne jest, aby mierniki określone były w programie w

formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 9 ust. 2 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że sposób oceny realizacji programu przybiera postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy sposób oceny realizacji programu nie jest określony kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

W § 12 ust. 3-4 załącznika do uchwały Rada przyznała komisji konkursowej uprawnienie do oceny formalnej składanych ofert.

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.

W § 13 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wskazała, że komisja w protokole wpisuje propozycję zawarcia umowy z danym podmiotem oraz kwotę proponowanej dotacji.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że zadaniem komisji jest wyłącznie opiniowanie złożonych ofert, a zatem nie ma kompetencji do proponowania zawarcia umowy z danym podmiotem oraz proponowania kwoty dotacji.

W § 13 ust. 4 załącznika do uchwały Rada uregulowała, że ostateczną decyzję o zleceniu zadania i udzieleniu dotacji podejmuje Burmistrz.

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 § 13 ust. 7 załącznika do uchwały Rada wskazała, że niezwłocznie po dokonaniu wyboru ofert przez Burmistrza – nie dłużej niż w terminie 3 dni roboczych – przewodniczący komisji konkursowej ogłasza wyniki konkursu na tablicy ogłoszeń i na stronie organu zlecającego zadanie.

Kwestia ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert została uregulowana w art. 15 ust. 2j ustawy, zatem Rada nie jest upoważniona do powtórzenia i modyfikacji regulacji ustawowej.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LIII/482/2022 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 28 października 2022 r. w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów 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:
Burmistrz Sulejowa