



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1316.2022

Łódź, 3 stycznia 2023 r.

Rada Gminy w Parzęczewie

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 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 ze zm.) na rok 2023”.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Parzęczewie podjęła w dniu 30 listopada 2022 r. uchwałę 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 ze zm.) na rok 2023”.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Gminy w Parzęczewie zawiadomienia w dniu 21 grudnia 2022 r. znak: PNIK-I.4131.1316.2022, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Gminy w Parzęczewie w piśmie z dnia 30 grudnia 2022 r. znak: R-G.070.36.2022 poinformował, że uchwała uwzględniająca uwagi zostanie podjęta na sesji w styczniu 2023 r.

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 trzydziestodniowy termin 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.

Organ nadzoru w pierwszej kolejności wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych prezentowane jest 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 2019 r., 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, a tym samym daje wystarczającą podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

Ponadto organ nadzoru dostrzega inne uchybienia zawarte w załączniku do uchwały, a mianowicie:

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 również stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości.

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 z organizacjami. 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

szczegółności” 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.

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.

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 wyłącznie zagadnienia dotyczące zadań priorytetowych.

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. Podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie mogą mieć wątpliwości na czym będzie polegać sposób realizacji Programu.

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.

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.

W § 23 ust. 8 załącznika do uchwały Rada zwała regulację, 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 a nie do precyzowania kto podejmuje decyzje w sprawie dotacji.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości 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 ze zm.) 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 Parzęczew