



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.10.2023

Łódź, 12 stycznia 2023 r.

Rada Powiatu w Brzezinach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/285/22 Rady Powiatu w Brzezinach z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Brzezińskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”.

Uzasadnienie

Rada Powiatu w Brzezinach podjęła w dniu 29 listopada 2022 r. uchwałę w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Brzezińskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu w Brzezinach zawiadomienia z dnia 4 stycznia 2023 r., znak: PNIK-I.4131.10.2023.

W odpowiedzi pismem z dnia 10 stycznia 2023 r. znak: OK.0004.1.2023 Starosta Powiatu poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na sesji planowanej w lutym 2023 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 trzydziestodniowy termin do wydania stosownego aktu nadzoru.

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 tj.: pomocniczości, partnerstwa, suwerenności, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności i jednocześnie zdefiniowała te zasady.

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 któregoś z elementów wymienionych w art. 5a ust. 4 ww. ustawy, 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 ustawodawcę. Zatem należy uznać, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17), co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie, co stanowi warunek ich legalności.

W § 5 ust.1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Powiat prowadzi działalność we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, prowadzącymi na terenie Powiatu działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom Powiatu.

Wprowadzony zapis zawęża krąg podmiotów, z którymi Powiat na może podjąć współpracę. Ograniczenie do organizacji pozarządowych oraz innych jednostek prowadzących działalność na terenie Powiatu stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu art. 3 ustawy. Ustawodawca wskazał krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca, bez żadnych ograniczeń.

W § 5 ust. 4-5 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy współpracy oraz priorytetowe zadania publiczne używając zwrotu „w szczególności”. Rada Powiatu zgodnie z wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny. 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 oraz zadań priorytetowych. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 5 ust. 4-5 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 kontekście powyższego stanowiska należy również uznać za nieprawidłowy zapis zawarty w § 5 ust. 6, który stanowi, że wymienione zadania stanowią katalog otwarty, który może być poszerzony o inne działania wymienione w ustawie bez konieczności wprowadzenia zmian w zapisach niniejszego programu.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 5 załącznika do uchwały nie zachowano prawidłowej kolejności ustępów – postanowienia tego paragrafu dwukrotnie zawierają ust. 4.

W § 5 ust. 9 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Zarząd Powiatu powołuje komisję konkursową.

Zobowiązanie Zarządu do powołania komisji konkursowej stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 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 przepisie tym Rada również postanowiła, że wyboru ofert dokona Zarząd. Wskazać należy, że zapis ten wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczy określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach.

W § 5 ust. 11 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.

Takie postanowienie jest w sprzeczności z zasadami współpracy, która odbywa się na zasadach 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).

Z § 5 ust. 12 załącznika do uchwały Rada wynika, że komisja w sprawach dotyczących ofert podejmuje rozstrzygnięcia.

Komisja konkursowa powołana jest do opiniowania ofert złożonych w konkursie, nie jest uprawniona do podejmowania żadnych decyzji i rozstrzygnięć. Zapis taki stanowi przekroczenie delegacji zawartej w art. 5a ust.4 pkt 11 ustawy.

W § 5 ust. 15 załącznika do uchwały Rada przyznała komisji konkursowej prawo zgłoszenia propozycji podziału środków finansowych na realizację zadań publicznych.

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 przedstawiać Zarządowi propozycji podziału środków finansowych.

W § 7 ust. 2 załącznika do uchwały Rada uregulowała priorytetowe zadania publiczne, z kolei z § 5 ust. 5 załącznika do uchwały wynika, że wymienione zadania również mają charakter zadań priorytetowych, a zatem należy uznać, że zagadnienie to uregulowane zostało w dwóch jednostkach redakcyjnych. Zdaniem organu nadzoru taki sposób stanowienia przepisów narusza zasady prawidłowej legislacji, ponieważ powoduje, że akt prawa miejscowego staje się nieczytelny.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 58 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Natomiast Rada jednostkę redakcyjną jaką jest § zamieszcza pośrodku strony co jest sprzeczne z powołanymi Zasadami techniki prawodawczej.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr XLI/285/22 Rady Powiatu w Brzezinach z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Brzezińskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być 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:
Zarząd Powiatu w Brzezinach