



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.1039.2022

Łódź, 3 listopada 2022 r.

Rada Powiatu Opoczyńskiego

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 L/373/22 Rady Powiatu Opoczyńskiego z dnia 28 września 2022 r. w sprawie Roczego Programu Współpracy Powiatu Opoczyńskiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz Innymi Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na 2023 rok.

Uzasadnienie

Rada Powiatu Opoczyńskiego podjęła w dniu 28 września 2022 r. uchwałę w sprawie Roczego Programu Współpracy Powiatu Opoczyńskiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz Innymi Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na 2023 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Opoczyńskiego zawiadomienia z dnia 14 października 2022 r., znak: PNIK-I.4131.1039.2022.

W odpowiedzi pismem z dnia 21 października 2022 r. Przewodniczący Rady Powiatu poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji oraz zwrócił się z prośbą o niestwierdzenie nieważności uchwały w całości.

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.

Organ nadzoru przedstawia następujące 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.

Na wstępie organ nadzoru wskazuje, że zestawienie art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy z treścią § 5 załącznika do uchwały wskazuje, że Rada nie spełniła wymagań ustawowych. Obowiązek uregulowania zakresu przedmiotowego współpracy z organizacjami pozarządowymi nie może polegać na ogólnym powołaniu art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie zakresu przedmiotowego współpracy - tj. zadań publicznych, które będą realizowane w danym roku. 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 zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego.

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 § 4 pkt 1-6 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi, to jest: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, jawności.

Mając 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.

W § 9, § 11 ust. 1 oraz § 14 ust. 5 załącznika do uchwały Rada nałożyła na merytoryczne wydziały starostwa określone obowiązki.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący powiatu nie został upoważniony do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach urzędu powiatu, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują staroście, który jest kierownikiem starostwa powiatowego i pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników starostwa (art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Dlatego też, to nie rada, a starosta ma prawo nakładania na pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy.

W § 10 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób realizacji rocznego programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności” i „podjęcie innych czynności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy sposobu 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. Konieczne jest, aby sposób realizacji programu na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określony był w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 10 załącznika do uchwały zwrotów „w szczególności” i „podjęcie innych działań” powoduje, że zakres sposobu realizacji programu zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego.

W § 11 ust. 4 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis, że sprawozdanie roczne z realizacji programu Zarząd przedkłada Radzie Powiatu w ustawowo określonym terminie tj. do 31 maja 2024 r.

Organ nadzoru wskazuje, powyższy zapis stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 3 ustawy.

W § 14 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Zarząd Powiatu powołuje komisje konkursowe, a ponadto powołuje przewodniczącego.

Zobowiązanie Zarządu 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. Dodatkowo zdaniem organu nadzoru rada nie posiada delegacji do uprawnienia Zarządu do wskazania przewodniczącego komisji, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy.

W § 14 ust. 2 załącznika do uchwały Rada zawarła regulację dotyczącą składu komisji.

Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Zatem regulacje zawarte w omawianym paragrafie stanowią przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16). Ponadto podkreślić należy, że wprowadzanie takich regulacji stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczą one trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej.

W § 14 ust. 6 załącznika do uchwały Rada wskazała, że komisja ocenia złożone oferty pod względem formalnym i merytorycznym.

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 merytorycznych kompetencji. Natomiast regulacje zawarte w uchwale oznaczają, że Komisji przyznano uprawnienia merytoryczne w sprawie wyboru oferty, do czego nie ma uprawnienia. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia do § 14 ust. 7 załącznika do uchwały, który również odnosi się do oceny merytorycznej ofert.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr L/373/22 Rady Powiatu Opoczyńskiego z dnia 28 września 2022 r. w sprawie Roczego Programu Współpracy Powiatu Opoczyńskiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz Innymi Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego 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 Powiat Opoczyńskiego