



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.833.2021

Łódź, 26 listopada 2021 r.

Rada Powiatu Łęczyckiego

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920, Dz. U. z 2021 r. poz. 1038 i 1834).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/198/21 Rady Powiatu Łęczyckiego z dnia 20 października 2021 r. w sprawie: uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Łęczyckiego 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 na 2022 rok

Uzasadnienie

Rada Powiatu Łęczyckiego podjęła w dniu 20 października 2021 r. uchwałę w sprawie: uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Łęczyckiego 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 na 2022 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Łęczyckiego zawiadomienia w dniu 16 listopada 2021 r. znak: PNIK-I.4131.833.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Powiatu Łęczyckiego w piśmie z 22 listopada 2021 r. znak: OA.0008.116.2021.MP poinformował, że na sesji 8 grudnia

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.

2021 r. będzie podejmowana nowa uchwała, w której zostaną uwzględnione zastrzeżenia organu nadzoru.

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.

Organ nadzoru przedstawia następujące 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 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.) - zwanej 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.

Powołany przepis art. 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu. W przepisie tym ujęto elementy, które powinny się znaleźć w uchwale dotyczącej programu współpracy, nie pozbawiając przy tym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego możliwości poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „w szczególności” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2013 r., sygn. akt III SA/ Wr 143/13).

Rada Powiatu Łęczyckiego w § 4 załącznika do uchwały przyjęła zapis, że przedmiotem współpracy Powiatu z organizacjami jest realizacja zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1, w zakresie zadań określonych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

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. Katalog zadań powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie zadania powiat uznał za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Określenie zakresu przedmiotowego współpracy poprzez odesłanie do art. 4 ust. 1 ustawy nie wypełniła delegacji ustawowej. Pominięcie przez radę powiatu któregoś z wcześniej wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada powiatu obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. Niewyczerpanie zakresu przedmiotowego przekazanego przez ustawodawcę do uregulowania w drodze uchwały, stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Na potwierdzenie takiego stanowiska należy powołać wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/OI 191/17.

W § 12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że wysokość środków finansowych na realizację zadań zleconych określi Rada w uchwale budżetowej na rok 2022, przy czym na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub na świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego planowana jest kwota 64.020 zł. Z kolei w § 12 ust. 2 -3 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestię niezwiązaną ściśle z określeniem wysokości środków przeznaczonych na realizację Programu.

Organ stanowiący jest obowiązany do zamieszczenia w uchwalanym programie unormowań odnoszących się do wszystkich kwestii wymienionych w przepisie art. 5a ust. 4 ustawy. Omawiany Program nie zawiera postanowień w zakresie wyznaczonym w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy tj. nie określa wysokości środków planowanych na realizację zadania. Odesłanie do uchwały budżetowej nie wypełnia normy kompetencyjnej w tej materii, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru dostrzega szereg innych uchybień zawartych w załączniku do uchwały, a mianowicie, że niektóre postanowienia załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca Powiatu z organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach pomocniczości i suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i 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, a ponadto nie ma kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy.

W § 6 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące form współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi. W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w § 6 ust. 3 - 7 załącznika do uchwały nie odzwierciedlają form współpracy, a odnoszą się do przeprowadzenia otwartych konkursów ofert. Materia ta została uregulowana w ustawie.

W § 11 ust. 3-6 załącznika do uchwały Rada wymieniła podmioty odpowiedzialne za realizację Programu. W ocenie organu nadzoru regulacje te nie określają sposobu oceny realizacji Programu, co oznacza, że Rada przekroczyła delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 6 ustawy.

W § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Zarząd Powiatu, w drodze uchwały powołuje Komisję konkursową.

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 podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana.

W § 15 ust. 2-3 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia dotyczące składu komisji.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Należy podkreślić, że Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Tym samym tryb

powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej 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 § 15 ust. 2-3 załącznika do uchwały 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).

W § 15 ust. 8 załącznika do uchwały Rada wskazała przepisy, które należy stosować do członków Komisji Konkursowej.

Przyjęta przez Radę regulacja prawna stanowi bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie tj. w art. 15 ust. 2f, a ustawodawca wyklucza powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Zatem regulacja zawarte w § 15 ust. 8 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego.

W § 15 ust. 9 pkt 3-4 i ust. 11 załącznika do uchwały Rada określiła zadania komisji konkursowej wskazując, iż należy do niej ocena ofert pod względem merytorycznym.

Zdaniem organu nadzoru komisja konkursowa nie posiada kompetencji do oceny merytorycznej ofert, a zatem powyższy zapis załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2a. 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 oferty, co wprost wynika z art. 15 ust. 2a ustawy. Komisja konkursowa ma charakter jedynie opiniodawczy. Jej zadanie polega na zaopiniowaniu wszystkich ofert i przedłożeniu ich do rozpatrzenia organowi. Należy pamiętać o tym, że komisja konkursowa jedynie wspomaga działanie organu, ale go nie zastępuje.

W § 15 ust. 15 załącznika do uchwały Rada zobowiązała Zarząd Powiatu do określenia wzoru dokumentów, o których mowa w ust. 8-9 i ust. 12, stosowanych przez Komisję Konkursową przy opiniowaniu ofert.

Z uwagi na zastrzeżenia dotyczące § 15 ust. 8, ust. 9 pkt 3-4 i ust. 11 załącznika do uchwały określenie wzorów, o których mowa w § 15 ust. 15 załącznika do uchwały nie znajduje uzasadnienia prawnego, a ponadto zdaniem organu nadzoru w delegacji art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy brak jest dla Rady Powiatu kompetencji do stanowienia takich przepisów.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru uznał, iż rozstrzygnięciem nadzorczym należy objąć w całości uchwałę Nr XXXIX/198/21 Rady Powiatu Łęczyckiego z dnia 20 października 2021 r. w sprawie: uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Łęczyckiego 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 na 2022 rok, bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 powołanej ustawy.

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 Łęczyckiego