



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.899.2021

Łódź, 17 grudnia 2021 r.

Rada Miejska w Łasku

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834).

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/483/2021 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Łask z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Łasku podjęła w dniu 16 listopada 2021 r. uchwałę w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Łask z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy 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 Miejskiej w Łasku zawiadomienia w dniu 9 grudnia 2021 r. znak: PNIK-I.4131.899.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Miejskiej w piśmie z 14 grudnia 2021 r. poinformował, że na sesji Rady Miejskiej w Łasku, planowanej na dzień 29 grudnia 2021 r., będzie podejmowana nowa uchwała, w której zostaną uwzględnione uwagi organu nadzoru.

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 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 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.

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). Jednocześnie pominięcie któregośkolwiek z punktów wymienionych w art. 5a ust. 4 ustawy skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały z uwagi na nie wykonanie delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie.

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 Gminy z organizacjami pozarządowymi nie może polegać tylko 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 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. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w art. 4 ust. 1 ustawy, ustawodawca określił sferę zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Resumując, Rada nie może określać zakresu przedmiotowego odsyłając tylko do zadań zawartych w art. 4 ust.1 ustawy.

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 § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca z organizacjami opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, 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, ponadto nie ma kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. W kontekście tych orzeczeń należy uznać, że Rada nie ma również uprawnienia do stanowienia zapisu zawartego w § 2 ust. 2 pkt 7 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy.

W § 6 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące form współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez użycie zwrotu „w szczególności” i wskazanie tych form w pkt od 1-10.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy, rada została zobowiązana do określenia form współpracy w przyjmowanym programie. Powinny one być uregulowane w sposób kompleksowy i precyzyjny. Katalog tych form powinien być określony w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie formy współpracy gmina uznała za właściwe w danym roku. Zatem konieczne jest, aby był to katalog zamknięty. Natomiast użycie w § 6 załącznika do uchwały określenia „w szczególności” powoduje, że zakres form współpracy zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego. Reasumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy

zagadnienie to nie jest określone kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

W § 14 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Burmistrz powołuje komisję konkursową.

Zobowiązanie Burmistrza 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 § 14 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe w przypadkach wymienionych w art. 15 ust. 2da ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przyjęta przez Radę regulacja prawna stanowi bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Zatem postanowienie zawarte w § 14 ust. 4 załącznika do uchwały stanowi 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 § 14 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że funkcję w Komisji wyznacza Burmistrz podczas jej powoływania.

Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do takiego działania, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Ponadto wyznaczanie poszczególnych funkcji w komisji konkursowej nie może być utożsamiane z trybem powoływania lub określeniem zasad działania komisji konkursowej.

W § 14 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja opiniuje oferty zgodnie z ogłoszeniem o konkursie oraz regulaminem postępowania.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być określone zasady działania komisji konkursowych, a nie w odrębnych aktach, którym w tym przypadku jest regulamin.

W § 14 ust. 8 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że opinie, rozstrzygnięcia i ustalenia Komisji zapadają zwykłą większością głosów (...).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że Komisja nie podejmuje żadnych rozstrzygnięć, ustaleń a wyłącznie opiniuje złożone oferty, zatem zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 14 ust. 10 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja pracuje społecznie. Organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, a tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o pracy społecznej komisji. Zapis taki oznacza, że członkom komisji nie przysługuje wynagrodzenie za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały uchwały Nr XXXVI/483/2021 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Łask z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok”, bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 powołanej ustawy. Wskazane uchybienia rzutują na całość jej uregulowań, a zatem przedmiotowa uchwała powinna zostać wyeliminowana w całości.

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
Burmistrz Łasku