



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO

Łódź, dnia 3 lutego 2023 r.

Poz. 965

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PNIK-I.4131.65.2023 WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

z dnia 24 stycznia 2023 r.

Rada Miejska w Lutomiersku

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40).

stwierdzam nieważność:

uchwały Nr LIX/434/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Lutomiersk z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2023.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Lutomiersku podjęła w dniu 16 grudnia 2023 r. uchwałę w sprawie przyjęcia Roczno Programu Współpracy Gminy Lutomiersk z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023.

Postanowienia uchwały budziły zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Lutomiersku zawiadomienia z 17 stycznia 2023 r. znak: PNIK-I.4131.65.2023, w którego uzasadnieniu organ przedstawił uwagi.

W odpowiedzi na zawiadomienie Przewodniczący Rady Miejskiej w Lutomiersku w piśmie z 19 stycznia 2023 r., znak: OS.0711.9.2023 poinformował, że uchwała zostanie zmieniona na najbliższej sesji.

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 wskazuje, że zestawienie art. 5a ust. 4 ustawy z treścią załącznika do uchwały powoduje, że Rada nie wypełniła w sposób pełny delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

W § 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi stanowiąc, że współpraca Gminy z Organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy odbywać się będzie na zasadach określonych w ustawie.

Obowiązek uregulowania zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. Rada nie może stanowić w tym zakresie poprzez odesłanie do przepisu ustawy tj. do art. 3 ust. 3, taka regulacja nie wypełnia dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. Rada powinna wskazać zasady, którymi będzie się kierować realizując program. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z dnia 25 listopada 2022 r. znak PNIK-I 4131.1176. 2022 organ nadzoru powołał orzeczenia sądu administracyjnego, z których wynika, że Rada nie ma uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy a także, że Rada nie ma kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. Z powołanego orzecznictwa nie wynika jednak prawo dla rady, aby zasady mogły być określone poprzez ogólne odesłanie do ustawy regulującej te zasady.

Z analizy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi wynika, że Rada nie zważyła w programie regulacji dotyczących zasad współpracy do czego była zobowiązana w związku 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 brak regulacji w powyższym zakresie oznacza, że doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17), co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie, co stanowi warunek ich legalności.

W § 9 załącznika do uchwały Rada określiła sposób realizacji programu stanowiąc, że realizacja odbywa się w szczególności poprzez zlecenie zadań publicznych organizacjom pozarządowym lub innym podmiotom w drodze otwartych konkursów ofert w trybie określonym w ustawie.

Zdaniem organu nadzoru ww. zapis nie reguluje w sposób kompleksowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób precyzyjny materię podlegającą regulacji, w tym również określić sposób realizacji programu.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że Rada nie może posługiwać się określeniem w „szczególności”, ponieważ Rada zgodnie z wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię kompleksowo i precyzyjnie. Sposób realizacji Programu powinien być sformułowany tak, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętego sposobu realizacji. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres ten przybiera postać wyliczenia otwartego.

W § 13 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Burmistrz w drodze zarządzenia powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert oraz dokonuje wyboru osób wchodzących w skład komisji wskazanych przez organizację kandydatur.

Zobowiązanie Burmistrza do powołania komisji konkursowej i przyznanie mu uprawnienia wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych spośród zgłoszonych wcześniej kandydatur 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 należy zwrócić 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 § 13 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów. Przepis ten zawiera również regulację, że z tytułu pracy w komisji konkursowej jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia.

Postanowienie dotyczące pracy komisji konkursowej na posiedzeniach zamkniętych jest w sprzeczności z zasadami współpracy, która odbywa się na zasadach wskazanych w ustawie tj. m.in. uczciwej konkurencji i 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). W kontekście powołanych wyroków należy uznać, że komisja nie może obradować na posiedzeniach zamkniętych, bowiem pozostaje to w sprzeczności z zasadą jawności.

Ponadto organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, jak również regulować kwestii związanych z otrzymywaniem wynagrodzenia przez członków komisji. Zapisy takie nie mogą być utożsamione z zasadami działania komisji konkursowej.

W tym stanie faktycznym i prawnym zasadnym jest stwierdzenie nieważności w całości uchwały Nr LIX/434/22 Rady Miejskiej w Lutomiersku z dnia 16 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia Roczego Programu Współpracy Gminy Lutomiersk z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, 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

Burmistrz Miasta i Gminy Lutomiersk