



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.234.2021

Łódź, 24 marca 2021 r.

Rada Miejska w Sulejowie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

- 1) § 3 uchwały Nr XXXII/298/2021 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok;
- 2) § 4 w zakresie wyrazów „a w szczególności”, § 11, § 14 ust. 6 i ust. 7, § 15 ust. 1 w zakresie wyrazów „oraz pod względem merytorycznym”, § 15 ust. 4 pkt 2 w zakresie wyrazów „oraz ich jakości merytorycznej”, § 15 ust. 4 pkt 3, § 17 Załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXXII/298/2021 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok,
- 3) Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXXII/298/2021 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sulejowie podjęła w dniu 15 lutego 2020 r. uchwałę Nr XXXII/298/2021 w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 22 lutego 2021r.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka
www.lodzkie.eu

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 www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Sulejowie zawiadomienia w dniu 11 marca 2021 r. znak: PNIK-I.4131.234.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 17 marca 2021 r. znak: OR.0001.21.2021SR Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował, że na dzień 29 marca 2021 r. zaplanowana jest sesja Rady Miejskiej w Sulejowie, na której uchwalony zostanie Program Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok uwzględniający zastrzeżenia zawarte w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego.

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.

W § 3 zakwestionowanej uchwały Rada postanowiła, że „Traci moc uchwała XXX/279/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok”. Zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego, bowiem uchwała ta została wyeliminowana z obrotu prawnego na mocy rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Łódzkiego z dnia 8 lutego 2021 r. znak: PNIK-I.4131.68.2021. Zatem wprowadzenie takiej regulacji nie wywołuje żadnego skutku prawnego, a dodatkowo wprowadza w błąd adresatów uchwały w zakresie kiedy tenże akt prawny utracił moc obowiązującą. Trzeba bowiem zauważyć, że jak przyjmuje się w piśmiennictwie rozstrzygnięcie nadzorcze eliminuje uchwałę z mocą *ex tunc*, co oznacza, iż taki akt wolidacyjny jest eliminowany z porządku prawnego od samego początku, tak jakby nigdy nie funkcjonował w obrocie prawnym.

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 ww. 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).

Mając na uwadze powyższy przepis, zdaniem organu nadzoru Rada zawarła w Załączniku Nr 1 do uchwały regulacje, które wykraczają poza delegację ustawową.

W § 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada w zdaniu drugim postanowiła: „Przedmiot współpracy określa wspólne wykonywanie zadań publicznych a w szczególności: (.....)”.

Artykuł 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu dając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego możliwość poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie przez ustawodawcę określeniem „w szczególności”, natomiast Rada uchwalając program współpracy nie jest uprawniona do stosowania zasady przyjętej przez ustawodawcę.

Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi określony w programie przybiera postać wyliczenia otwartego, co może wprowadzać element niepewności u podmiotów podejmujących współpracę lub noszących się z takim zamiarem, co do możliwych do realizacji w ramach programu działań. 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 precyzyjnie zakres przedmiotowy współpracy, stosownie do brzmienia art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

W § 11 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada ustaliła liczbę członków komisji od 3 do 5 osób. W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nawet jeżeli określenie tego składu jest bardzo ogólne.

Na podstawie ww. przepisu ustawy Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem liczby członków tej komisji. Tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie tego rodzaju postanowień nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatów.

Każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, gdyż organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wszelkie regulacje zawarte w Programie w powyższym zakresie stanowią przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

W § 14 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła: „Można odstąpić od uzupełnienia składu komisji, o którym mowa w ust. 1 w sytuacji, gdy pomimo wyłączenia jej członka, skład komisji spełnia wymagania z § 17 ust. 1 oraz § 17 ust. 2”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż § 14 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały nie zawiera w treści regulacji dotyczących składu komisji, do którego odsyła Rada w ust. 6 tego paragrafu a ponadto § 17 Załącznika Nr 1 do uchwały nie zawiera wzmiankowanej jednostki redakcyjnej, tj. § 17 ust. 2 i ust. 3, do których odsyła Rada w treści § 14 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały.

Z kolei w § 14 ust. 7 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła: „W innych okolicznościach niż w ust. 5, trwale uniemożliwiających udział członka komisji w jej pracach, ust. 5 i 6 stosuje się odpowiedni”. Skoro błędnie jest sformułowany ust. 6 § 14 Załącznika Nr 1 do uchwały, to niedopuszczalne jest odsyłanie do takiego przepisu.

Stosownie do treści § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, przepisy redaguje się tak, aby zawierały one sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. W kontekście powołanego przepisu należy uznać, iż § 14 ust. 6 i ust. 7 Załącznika Nr 1 do uchwały nie spełniają tego wymogu.

W § 15 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada przyznała komisji konkursowej uprawnienie do merytorycznej oceny ofert.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest Burmistrz Sulejowa. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie programu współpracy, komisji konkursowej jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie. Natomiast regulacja zawarta w omawianym przepisie oznacza, że komisji przyznano kompetencje merytoryczne w sprawie wyboru oferty, do czego nie ma uprawnienia. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy na potwierdzenie tego stanowiska należy przytoczyć wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17;

W § 15 ust. 4 pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada przyjęła regulacje zgodnie, z którą z prac komisji sporządza się protokół zawierający m.in. propozycję rozstrzygnięcia konkursu, w tym proponowany podział środków przewidzianych ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert pomiędzy poszczególne oferty.

Wszelkie regulacje zawarte w programie w zakresie przyznania komisji prawa składania propozycji rozstrzygnięcia konkursu oraz podziału środków, stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. To organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest Burmistrz rozpatruje oferty oraz dokonuje podziału środków.

Na podstawie ww. przepisu ustawy Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach a nie ma żadnych uprawnień w zakresie uregulowanym w § 15 ust. 4 pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały.

W § 17 Załącznika Nr 1 do uchwały postanowiono: „W zakresie nieuregulowanym w Programie do współpracy Gminy Sulejów z organizacjami pozarządowymi stosuje się przepisy ustawy”.

Zdaniem organu nadzoru regulacja taka nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy. Powyższy zapis narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Wynika bowiem z niego, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje program współpracy, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Zastrzeżenie, jakie zostało

zawarte w przytoczonym zapisie § 17 Załącznika Nr 1 do Uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Rada Gminy Sulejów podejmując uchwałę w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok uchwaliła także Regulamin kontroli i oceny realizacji zadań publicznych zleczanych przez Gminę Sulejów organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który stanowi Załącznik Nr 2 do uchwały.

W myśl art. 17 ustawy organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny zadania.

Zatem do kompetencji organu zlecającego realizację zadania publicznego należy określenie zakresu kontroli realizacji i sposobu jej przeprowadzenia, jednakże zamieszczenie jakichkolwiek regulacji w tej materii w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi i prowadzącymi działalność pożytku publicznego nie znajduje podstaw prawnych.

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, że wymienione na wstępie rozstrzygnięcia nadzorcze zapisy uchwały oraz Załącznika Nr 1 i Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XXXII/298/2021 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4. Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorcze jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

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 Sulejowa