

Łódź, 18 stycznia 2022 r.

PNIK-I.4131.70.2022

Rada Miejska w Działoszynie

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr L/328/21 Rady Miejskiej w Działoszynie z dnia 29 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Miasta i Gminy Działoszyn z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na 2022 r., która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 4 stycznia 2022 r.

Uzasadnienie

Rada Gminy Strzelce na sesji w dniu 29 grudnia 2021 r. przyjęła uchwałę w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Miasta i Gminy Działoszyn z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami na 2022 r. - zwaną dalej uchwałą. Wymieniony Program stanowi załącznik do uchwały.

W § 3 uchwały Rada przyjęła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. W orzecnictwie sądów administracyjnych sądy prezentują stanowisko, iż uchwały dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy są aktami prawa miejscowego. Poglądy te przedstawione zostały m. in. w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 592/20, z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 459/20, z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna 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.

360/20 i z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20; w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019r., sygn. akt II SA/OI 120/19 i z dnia 20 marca 2018 r., sygn. akt II SA/OI 78/18, w wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 24 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SA/Wr 98/13. Zatem Rada przyjmując zapis zawarty § 3 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto zaznaczyć należy, że ustawodawca w art. 5a ust. 4 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, 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 treść art. 5a ust. 4 ustawy, zastrzeżenia organu nadzoru do Załącznika do uchwały są następujące.

Zgodnie z brzmieniem § 4 Załącznika do uchwały „Współpraca z podmiotami Programu Współpracy obejmuje sferę zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, będących zadaniami własnymi gminy, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z zm).”. Z treści art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, wynika, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 powinien zawierać zakres przedmiotowy tejże współpracy. Zestawienie art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy z treścią § 4 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 ust. 1 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. Rada nie może zatem określać zakresu przedmiotowego odsyłając tylko do zadań zawartych w art. 4 ust.1 ustawy. Organ nadzoru zwraca również uwagę, na wskazanie przez Radę w treści § 4 Załącznika do uchwały nieaktualnego publikatora ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który na dzień wydania niniejszego zawiadomienia brzmi następująco: Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.

W § 14 ust. 1 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, że po zakończeniu realizacji zadania organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, które uzyskały dotację zobowiązane są do złożenia „Sprawozdania z realizacji zadania” które jest integralną częścią umowy. W ocenie organu nadzoru wymieniony zapis przekracza zakres delegacji wynikający z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy. Rada zamiast określić sposób oceny realizacji Programu, nałożyła na organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy obowiązek złożenia sprawozdania z realizacji zadania.

Rozdział XI Załącznika do uchwały Rada zatytułowała „Tryb powołania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Tymczasem w § 16 ust. 1 i 2 wymienionego rozdziału Rada uregulowała kwestie dotyczące ogłaszania otwartego konkursu ofert nie zaś kwestie dotyczące wspomnianego trybu powołania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Powyższe stanowi przekroczenie delegacji wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Dodatkowo należy zaznaczyć, że kwestie dotyczące ogłaszania otwartego konkursu ofert oraz kwestie dotyczące oceny ofert ustawodawca już określił w art. 13 i 15 ustawy. 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. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami

legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego siedziba w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

W § 16 ust. 3 Załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienie, zgodnie którym Burmistrz ogłaszając otwarty konkurs ofert powołuje komisję konkursową w celu opiniowania złożonych ofert. Powyższy zapis stanowi powtórzenie regulacji ustawowej, t.j. powtórzenie art. 15 ust. 2a ustawy. W uchwale nie powtarza się przepisów ustawowych.

W § 16 ust. 4 Załącznika do uchwały określiła skład osobowy komisji konkursowej, co stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Skład osobowy komisji konkursowej określony został przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 b - 2ea ustawy. Powtarzanie i modyfikacja przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

W treści § 16 ust. 5 pkt 2 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, że komisja rozpatruje jedynie oferty kompletne, prawidłowo wypełnione i złożone w wyznaczonym terminie. Zgodnie zaś z § 16 ust. 5 pkt 3 Załącznika do uchwały decyzje podejmowane przez Komisję wymagają obecności co najmniej 2/3 jej członków. Z kolei w § 16 ust. 5 pkt 4 Załącznika do uchwały Rada przyjęła regulację, zgodnie z którą w sprawach proceduralnych Komisja podejmuje decyzje w głosowaniu jawnym zwykłą większością głosów. Mając na uwadze wymienione zapisy Załącznika do uchwały organ nadzoru zaznacza, że z art. 15 ust. 1 ustawy, wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem zaś powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert, a więc wsparcie organu samorządu terytorialnego w dokonaniu wyboru, co wprost wynika z art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji. Tymczasem z wymienionych powyżej zapisów Załącznika do uchwały, że Komisja rozpatruje oferty oraz

podejmuje decyzje. Wymienione zapisy przekraczają zatem delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Z treści § 16 ust. 6 Załącznika do uchwały wynika, że do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika. Powyższy zapis stanowi powtórzenie art. 15 ust. 2f ustawy.

W § 16 ust. 7 Załącznika do uchwały Rada przyjęła, że członkowie Komisji zobowiązani są do zachowania w tajemnicy wszystkich informacji związanych z przedmiotem pracy Komisji do czasu podjęcia przez Prezydenta decyzji o przyznaniu dotacji. Takie postanowienie jest w sprzeczności z celami współpracy, która odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, 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 dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20).

Zgodnie z regulacją przyjętą w § 16 ust. 9 Załącznika do uchwały warunkiem przekazania dotacji na realizację zadań publicznych jest zawarcie przed datą rozpoczęcia realizacji zadania umowy w formie zgodnej ze wzorem określonym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Wymieniony zapis przekracza zakres delegacji wynikający z art. 5a ust. 4 ustawy. Rada nie posiada kompetencji prawodawczej w zakresie ustalania warunków przekazania dotacji na realizację zadań publicznych. Ponadto treść §16 Załącznika do uchwały powinna regulować tryb powołania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Określenie zaś warunku przekazania dotacji na realizację zadań publicznych nie reguluje trybu powołania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

W § 18 zamieszczonym w rozdziale XII Załącznika do uchwały zatytułowanym: „Sposób tworzenia Programu oraz przebieg konsultacji” Rada przyjęła, że w okresie, na który zostanie przyznana dotacja, organizacja jest zobowiązana do zamieszczenia w swoich materiałach zapisu o dofinansowaniu zadania przez Miasto i Gminę Działoszyń. Wymieniony zapis przekracza zakres upoważnienia ustawowego, który wynika z art. 5a ust. 4 ustawy. Rada nie została upoważniona do nakładania obowiązków na organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy. Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że kwestie dotyczące sposobu tworzenia Programu oraz przebiegu konsultacji zostały przez Radę uregulowane w Załączniku do uchwały dwukrotnie, t.j. w ww. rozdziale X oraz w rozdziale XII, co wydaje się zbędne, a ponadto może mieć wpływ na przejrzystość uchwały. Wszelkie

regulacje dotyczące wymienionej materii Rada winna zamieścić w tym samym rozdziale Załącznika do uchwały.

Wobec powyższego, w terminie 7 dni od doręczenia niniejszego zawiadomienia, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłędzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:

Burmistrz Działoszyna