

Łódź, 9 grudnia 2022 r.

PNIK-I.4131.1247.2022

Rada Gminy Drużbice

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.).

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XLIV/383/2022 Rady Gminy Drużbice z dnia 21 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Gminy Drużbice w 2023 r. z Organizacjami Pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznego i o wolontariacie, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 1 grudnia 2022 r.

Uzasadnienie

W art. 5a ust. 4 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, ustawodawca określił obowiązkowe elementy, które powinien zawierać roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.

Mając na uwadze powyższy przepis, organ nadzoru przedstawia zastrzeżenia do następujących postanowień załącznika do uchwały:

1) w § 3 ust. 4 Rada określiła cele szczegółowe programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy, rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy celów głównych i celów szczegółowych programu.

Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Konieczne jest, aby cele te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 3 ust. 4 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że cele szczegółowe zawarte w programie przybierają postać wyliczenia otwartego.

2) w § 4 ust. 2 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: 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 i uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy, ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w powołanych wyrokach Sąd podkreślił, że Rada nie ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że postanowienia zawarte w § 4 ust. 1 i ust. 4 załącznika do uchwały nie dotyczą zasad współpracy, zatem Rada dopuściła się przekroczenia delegacji ustawowej.

3) w § 5 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt. 1 zawiadomienia.

4) w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy odbywać się będzie w formach określonych w art. 5 ust. 4 ustawy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie form współpracy. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji, zatem Rada nie jest uprawniona do odesłania do regulacji ustawowej.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że postanowienia zawarte w § 7 ust. 3 i ust. 4 nie dotyczą form współpracy.

5) w § 9, § 11 ust. 3-4, § 12 ust. 2 pkt 3 i 6, § 12 ust. 4, § 13 załącznika do uchwały Rada zawarła zapisy, które zostały uregulowane w art. 13, art. 15, art. 12 i art. 18a ustawy.

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. 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 w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

6) w § 10 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że w celu opiniowania złożony ofert Wójt powołuje komisję konkursową, której skład ustala zgodnie z art. 15 ust. 2b;2d ustawy.

Zobowiązanie Wójta 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. 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. Ponadto Rada nie jest uprawniona do stanowienia w zakresie składu komisji konkursowej. Przyjęta przez Radę regulacja stanowi bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wskazuje, że postanowienia załącznika do uchwały nie wyczerpują dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie precyzują trybu powołania komisji konkursowej.

7) w § 14-19 i § 21-23 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestię dotacji.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy informacja o zasadach przyznawania dotacji powinna być zawarta w ogłoszeniu otwartego konkursu, zatem Rada nie jest uprawniona do stanowienia w tej kwestii.

8) w § 20 załącznika do uchwały Rada zawarła kwestię sprawozdania z realizacji programu.

Organ nadzoru wskazuje, że ww. materia została uregulowana w art. 5a ust. 3 ustawy.

Ponadto Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7-8

ustawy, bowiem nie określiła wysokości środków planowanych na realizację programu oraz nie sprecyzowała sposobu realizacji programu.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 124 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§) (ust. 1). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (ust. 2). Wobec postanowień załącznika do uchwały nie została zastosowana prawidłowa technika legislacyjna wynikająca z ww. regulacji.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 16 grudnia 2022 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Piotr Cępa
Radca prawny - Koordynator
Oddziału nadzoru prawnego
i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego
w Wydziale Prawnym, Nadzoru
i Kontroli

Do wiadomości:
Wójt Gminy Drużbice