

Łódź, 8 listopada 2021 r.

PNIK-I.4131.810.2021

Rada Gminy Nowa Brzeźnica

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 1960r. – 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 183/XXX//21 Rady Gminy Nowa Brzeźnica z dnia 20 października 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Nowa Brzeźnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 29 października 2021 r.

Uzasadnienie

W art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ustawodawca (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.) - zwanej ustawa, 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, organu nadzoru przedstawia zastrzeżenia do następujących postanowień uchwały i załącznika do uchwały:

1) W § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.

W orzecznictwo sądów administracyjnych sądy prezentują stanowisko, że 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 360/20 i z dnia 28 października 2020 r., sygn. 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. a. akt III SA/Wr 98/13. Zatem Rada przyjmując zapis zawarty w § 3 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego;

2) w § 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca pomiędzy Gminą Nowa Brzeźnica a organizacjami pozarządowymi odbywa 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 2020r., 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 zdaniem organu nadzoru Rada również nie ma uprawnienia do stanowienia zapisów zawartych w § 1 pkt 6 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 ustawy;

3) § 6 i § 7 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie na przepis art. 4 ust. 1 ustawy oraz określając ten zakres poprzez wskazanie „w szczególności” trzech obszarów zadań.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy 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 art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Katalog zadań powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie zadania gmina uznała za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach

współpracy w danym roku. Zatem konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 7 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego.

Resumując, zdaniem organ nadzoru Rada nie może określać zakresu przedmiotowego odsyłając tylko do zadań zawartych w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy oraz nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy zadania te nie są określone kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę;

4) w rozdziale 9 zatytułowanym „Sposób realizacji programu” Rada w § 14 - § 17 zawarła regulacje, które w zdaniem organu nie dotyczą tego zagadnienia;

5) w § 26 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi uchwalany jest na okres roku budżetowego.

Zapis taki stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 1 ustawy, zgodnie z którą rada uchwała program współpracy organizacjami pozarządowymi na rok, a nie na rok budżetowy, jest to jednocześnie niedozwolona modyfikacja tego przepisu.

6) w § 27 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: „Do przeprowadzenia otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego przez organizacje pozarządowe Wójt Gminy Nowa Brzeźnica powołuje w drodze zarządzenia komisję konkursową”;

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 2020r., sygn. akt III SA/Łd 429/20. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w art. 15 ust. 2a ustawy wprost wskazano podmiot, który powołuje komisję konkursową, zatem brak podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana;

7) w § 30 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów”;

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; dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20);

8) w § 32 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że do członków komisji biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracowników.

Brak jest podstaw prawnych do powtarzania regulacji, które są już zawarte w ustawie tj. w art. 15 ust. 2f;

9) w § 33 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że „Z tytułu pracy w Komisji jej członkowie nie otrzymują wynagrodzenia”.

Organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert. Normy prawne zamieszczone w programach muszą mieć postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych);

10) w § 35 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 załącznika do uchwały Rada wymieniła sytuacje, w których Komisja odrzuca oferty.

Postanowienia przyjęte w powyższych zapisach pozostają w sprzeczności z przepisami ustawy. Zawarta w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy delegacja dla rady do określenia w programie, trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, nie obejmuje uprawnienia do przyznawania komisji konkursowej prawa do władczego uznania o odrzuceniu oferty, bowiem kompetencje komisji mają charakter wyłącznie opiniodawczy (art. 15 ust. 2a ustawy).

Tym samym postanowienia dotyczące odrzucania ofert nie spełniających warunków określonych w ogłoszeniu konkursu lub ofert w których kwota oczekiwanej dotacji przekracza kwotę przeznaczoną na realizację nie mieszczą się w granicach upoważnienia do określenia zasad działania komisji konkursowej. Ponadto z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Tym samym, ten właśnie organ jest wyłącznie uprawniony do rozstrzygania, czy oferta będzie podlegała odrzuceniu. Organ wykonawczy gminy będzie oceniał, m. in. w oparciu o kryteria zawarte w art. 15 ust. 1 ustawy oraz oparciu opinię co do złożonych ofert przedstawioną przez komisję konkursową;

11) w § 35 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przyznała Komisji uprawnienia do oceny merytorycznej ofert, wyboru oferty najkorzystniejszej oraz prawo decydowania o wysokości środków przyznanych na realizację zadania.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że z treści art. 15 ust. 1 ustawy, wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert, a więc wsparcie organu samorządu terytorialnego w dokonaniu wyboru, co wprost wynika art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie programu współpracy, komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji a tym samym kompetencji do wyboru najkorzystniejszej oferty. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 oraz w art. 15 ust. 1 ustawy.

Ponadto wszelkie regulacje zawarte w Programie w zakresie przyznania środków finansowych, stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. To organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest organ wykonawczy zobowiązany jest do określenia wysokości środków finansowych i jej przekazania na realizację zadania

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 chociażby proponowania wysokości środków finansowych a co dopiero o decydowaniu w tym zakresie;

12) w § 37 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wymieniła kryteria oceny ofert.

Z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika po pierwsze, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). Po drugie z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że oferty rozpatruje organ administracji publicznej z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w pkt 1-6 tego przepisu. Zatem stwierdzić należy, iż to organ administracji publicznej, a nie komisja konkursowa został wyposażony w kompetencję do rozpatrywania ofert w oparciu o kryteria określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy. Takie działanie stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1, ust. 2a ustawy, a także przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Wobec powyższych uwag za niewłaściwe należy uznać zapisy zawarte w § 37 ust. 2 do ust. 4 oraz w § 36 załącznika do uchwały;

13) z § 39 ust. 1 i ust. 2 załącznika do uchwały wynika, że rola Wójta Gminy Nowa Brzeźnica została ograniczona wyłącznie do zatwierdzenia wybranej oferty przez komisję konkursową i zawiadomienia oferentów o wynikach konkursu.

Taki zapis stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy ponieważ to organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest Wójt rozpatruje oferty a więc do niego należy decyzja o wyborze oferty a nie tylko jej zatwierdzanie. Ponadto regulacja taka stanowi również przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

14) w § 40 i § 41 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które reguluje ustawa, zatem brak podstaw pranych do ich ponownego regulowania w programie. Ponadto materia ta nie mieści się w zakresie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 16 listopada 2021 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

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

Do wiadomości
Wójt Gminy Nowa Brzeźnica