

Łódź, 9 grudnia 2022 r.

PNIK-I.4131.1227.2022

Rada Miejska w Łowiczu

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 LXIV/468/2022 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Programu Współpracy Miasta Łowicz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023, 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 § 1 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że program realizuje Politykę Miasta Łowicza wobec organizacji działających na rzecz Miasta i jej mieszkańców.

Zapis wprowadzony przez Radę jest niezrozumiały i nieczytelny. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że program ma na celu realizację współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi.

2) w § 3 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że podstawowym kryterium decydującym o podjęciu współpracy jest prowadzenie przez organizacje pozarządowe działalności na rzecz Miasta i jego mieszkańca.

Wprowadzony zapis zawęża krąg podmiotów, z którymi gmina może podjąć współpracę do tych prowadzących działalność na rzecz Miasta i jego mieszkańców, zatem modyfikuje przepis art. 3 ustawy. Ustawodawca wskazał krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca.

3) w § 4 ust. 2-4 załącznika do uchwały Rada określiła obowiązki pracowników poszczególnych wydziałów Urzędu Miejskiego w Łowiczu.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie została upoważniona do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują Burmistrzowi, który jest kierownikiem urzędu i określa zarówno organizację, jak i zasady funkcjonowania urzędu, pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a więc sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy (art. 33 ust. 2, ust. 3, ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Dlatego też, to nie Rada, a Burmistrz - jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu - ma wyłączne prawo podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne urzędu oraz nakładania na pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy.

4) w § 5 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, 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.

5) w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy współpracy.

Zapis zawarty w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały nie wyczerpuje dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, bowiem nie precyzuje zakresu przedmiotowego współpracy. Zgodnie z ww. przepisem 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. Organ nadzoru zwraca uwagę, że w art 4 ust. 1 ustawy, ustawodawca określił strefę zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

6) w § 6 ust. 3 i ust. 11 załącznika do uchwały Rada uregulowała formy współpracy poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy 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. Konieczne jest, aby formy współpracy na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 6 ust. 3 i ust. 11 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że formy współpracy zawarte w programie przybierają postać wyliczenia otwartego.

7) w § 6 ust. 5 i ust. 10 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. Ponadto Rada nie jest uprawniona do odsyłania w akcie lokalnym do innych regulacji ustawowych.

8) w § 6 ust. 6 załącznika do uchwały Rada wskazała, że organizacje i inne podmioty mogą z własnej inicjatywy złożyć ofertę realizacji zadań publicznych.

Organ nadzoru wskazuje, że materia ta została uregulowana w art. 12 ustawy.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym 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).

9) w § 6 ust. 7 załącznika do uchwały Rada wskazała możliwość realizacji zadania publicznego o charakterze lokalnym.

Organ nadzoru wskazuje, że materia dotycząca inicjatywy lokalnej jest uregulowana w rozdziale 2a ustawy i nie może być przedmiotem programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

10) w § 6 ust. 8 i § 14 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła odpowiednio, środki finansowe na realizację zadań publicznych będą zabezpieczone w budżecie miasta i że finansowanie zadań publicznych zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym odbywa się w ramach budżetu Miasta Łowicza na rok 2023.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy Rada została upoważniona do określenia wysokości środków planowanych na realizację programu, zatem organ stanowiący dopuścił się przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

11) w § 15 ust. 4 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób oceny realizacji programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt. 6 zawiadomienia.

12) w § 15 ust. 5 załącznika do uchwały Rada zawarła kwestię sprawozdania z realizacji programu.

Materia dotycząca przedłożenia sprawozdania organowi stanowiącemu została uregulowana w art. 5a ust. 3 ustawy.

13) w § 17 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że komisja konkursowa jest właściwa w zakresie określenia wysokości przyznania dotacji.

Na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 11 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 przyznania jej uprawnienia do proponowania wysokości dotacji. To organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest organ wykonawczy zobowiązany jest do określenia wysokości dotacji.

Organ nadzoru wskazuje również na zapisy zawarte w § 17 ust. 17-18, ust. 20 pkt 5 i ust. 22 załącznika, które również dotyczą określenia wysokości dotacji przez komisję konkursową.

14) w § 17 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja konkursowa 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,

wyrok WSA w Łodzi z III SA/Lu 943/12 dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20);

15) w § 17 ust. 3-4 załącznika do uchwały Rada uregulowała skład komisji konkursowej.

Tego rodzaju zapisy wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią 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.

16) w § 17 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że to Burmistrz powołuje komisje konkursową.

Zobowiązanie Burmistrza do powołania komisji konkursowej i przyznanie mu uprawnienia wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych spośród zgłoszonych wcześniej kandydatur nowi 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.

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.

17) w § 17 ust. 8 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis dotyczący odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego do członków komisji.

Organ nadzoru wskazuje, że zapis wprowadzony przez Radę stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 15 ust. 2f ustawy.

18) w § 17 ust. 10 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że przewodniczącym komisji konkursowej jest przedstawiciel wydziału realizującego, odpowiedzialnego za dany konkurs lub inna osoba wyznaczona przez Burmistrza.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie jest organem właściwym do wskazania przewodniczącego komisji oraz nie posiada delegacji do uprawnienia Burmistrza do wskazania

przewodniczącego komisji, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy.

19) w § 17 ust. 12 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis, że obsługę administracyjno-biurową komisji konkursowych prowadzą pracownicy wydziału realizującego konkurs.

Organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt. 3 zawiadomienia.

20) w § 17 ust. 13 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że udział w pracach komisji jest nieodpłatny.

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.

21) w § 17 ust. 14 załącznika do uchwały Rada wskazała, że ocenę formalną ofert dokonują pracownicy wydziałów odpowiedzialnych za współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt. 3 zawiadomienia.

22) w § 17 ust. 23-26, § 18-19 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które nie dotyczą trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych, zatem przekroczyła delegację ustawową wynikającą z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że postanowienia załącznika do uchwały nie wyczerpują dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, bowiem nie precyzują na czym polega sposób realizacji programu.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, Zgodnie z § 6 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) przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Ponadto zgodnie z § 124a ust. 1 i 2 w związku z § 143 ww. załącznika w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). Organ nadzoru wskazuje, że sposób sformułowania postanowień załącznika do uchwały i brak jego systematyzacji powoduje, że jest on nieczytelny i chaotyczny. Program współpracy powinien być sformułowany w ten sposób, aby

podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości co do podstawowych założeń programu.

Ponadto należy wskazać, że w piśmie z dnia 25 października 2021 r. znak: PNIK.I - 4131.672.2021 oraz z dnia 12 września 2022 r. znak: PNIK.I - 4131.935.2022 organ nadzoru przedstawił uwagi dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które należy stosować w procesie podejmowania przedmiotowej uchwały.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 14 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:
Burmistrz Miasta Łowicza