

Łódź, 16 września 2022 r.

PNIK-I.4131.961.2022

Rada Powiatu Sieradzkiego

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) 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 8 ustawy o samorządzie powiatowym w celu kontroli legalności uchwały Nr LI/395/2022 Rady Powiatu Sieradzkiego z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie uchwalenia na rok 2023 – Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 września 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.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że w orzecznictwie sądów administracyjnych sądy prezentują stanowisko, iż uchwały dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 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 § 4 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto organ nadzoru dostrzega szereg innych zastrzeżeń do postanowień załącznika do uchwały, a mianowicie:

1) w rozdziale II ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała cele szczegółowe poprzez użycie zwrotu „między innymi”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 1 ustawy rada została zobowiązana do uregulowania w podejmowanym programie, celu głównego i celów szczegółowych programu. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny, w tym również określić katalog celów priorytetowych. Katalog ten powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętych celów, które powiat uznał za właściwe w danym roku. Zatem konieczne jest, aby cele szczegółowe programu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w Rozdziale II ust. 2 załącznika do uchwały zwrotu „**między innymi**” powoduje, że zakres tych celów przybiera postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organ nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w między innymi bowiem wtedy cele te nie są określone kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

2) W rozdziale III ust. 1 załącznika do uchwały Rada wymieniła zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez wskazanie na: pomocniczość, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwą konkurencję i jawność.

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 uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy, ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż w powołanych wyrokach sąd podkreślił, że rada nie ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. Skoro Rada ograniczyła się tylko do powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 3 ustawy, do czego nie miała upoważnienia, to należy uznać, że nie wykonała ciążącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy, a tym

samym Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w treści art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. W istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17).

3) w rozdziale III ust. 2 załącznika do uchwały Rada uregulowała, że przedmiotem współpracy Powiatu Sieradzkiego z organizacjami pozarządowymi jest realizacja zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust.1 i 2 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 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 powiatu uznał 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.

4) w rozdziale III ust. 4 załącznika do uchwały wymieniono formy współpracy poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Organ nadzoru do tego zapisu załącznika do uchwały podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt 1. Ponadto wskazać należy, że nie powtarza się w uchwale zapisów zawartych w ustawie, które regulują już daną materię. Rada nie ma upoważnienia do ponownego regulowania materii już uregulowanych w ustawie. 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. Natomiast powtarzanie zapisów ustawowych, jak również ich modyfikacja stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; wyrok NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

5) w rozdziale III ust. 5 załącznika do uchwały Rada wskazała, że wspieranie lub powierzanie realizacji zadania publicznego odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia. Zapis ten stanowi bezzasadne powtórzenie treści o art. 11 ust. 2 ustawy, a także jego modyfikację.

Jak zostało wskazane wcześniej w orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowiące 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 rozdziale III ust. 6 i ust. 8 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że w otwartym konkursie ofert uczestniczą organizacje pozarządowe oraz podmioty z art. 3 ust. 3 ustawy. Zapis ten stanowi powtórzenie i jednocześnie modyfikację art. 13 ust. 1 ustawy. Z kolei w ust. 8 Rada uregulowała sytuację w której realizacja zadań publicznych może nastąpić z pominięciem otwartego konkursu ofert, co stanowi powtórzenie art. 11a ustawy. Do tych regulacji należy odnieść zastrzeżenia zawarte w pkt. 5.

7) w rozdziale III ust. 9 załącznika do uchwały Rada bezzasadnie powtórzyła zapis art. 12 ustawy natomiast w ust. 10 załącznika do uchwały Rada powtórzyła treść art. 19a ust. 1 ustawy.

8) w rozdziale VI ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że program realizowany jest według form współpracy – z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami z art. 3 ust. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Rada nie może posługiwać się nieostryimi sformułowaniami.

9) w rozdziale VI ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła również, że program realizowany jest według form współpracy – z organizacjami pozarządowymi (...). Zapis ten jest nieprecyzyjny i tym samym budzi wątpliwości, które formy mają zastosowanie.

10) w rozdziale VI ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że program realizowany jest przy zachowaniu zasad: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, jawności, uczciwej konkurencji. Do tego zapisu należy odnieść zastrzeżenia zawarte w pkt 2.

11) w rozdziale VI ust. 3 pkt 1 i pkt 2 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które są powtórzeniem odpowiednio art. 5 ust. 4 i art. 5 ust.2 pkt 2 ustawy. Do tej regulacji należy odnieść zastrzeżenia zawarte w pkt. 5.

12) w rozdziale VI ust. 4 załącznika do uchwały w zakresie wyrazów „chyba, że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia” zapis taki jest nieostry, a ponadto nie można odsyłać w akcie prawa miejscowego do nieokreślonych, nieznanych przepisów;

13) w rozdziale VI ust. 5, 7, 8, 9 załącznika do uchwały zawarto regulacje, które są odpowiednio powtórzeniem art. 11 ust. 3, 11a, art. 12 i art. 19a ust. pkt 1 i 2 ustawy, Do tej regulacji należy odnieść zastrzeżenia zawarte w pkt. 5.

14) w rozdziale VIII ust. 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące składania sprawozdania z realizacji Programu, które są powtórzeniem art. 5a ust. 3 ustawy;

15) w rozdziale VIII ust. 8 załącznika do uchwały Rada wskazała termin uchwalenia rocznego programu współpracy, powtarzając wprost przepis art. 5a ust. 3 ustawy.

16) w rozdziale IX ust. 2 załącznika do uchwały Rada zawarła regulację dotyczącą składu komisji.

Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Zatem regulacje zawarte w omawianym paragrafie stanowią przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16). Ponadto podkreślić należy, że wprowadzanie takich regulacji stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczą one trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej.

17) w rozdziale IX ust. 2 i ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Zarząd Powiatu Sieradzkiego powołuje komisje konkursowe, a ponadto wskazuje przewodniczącego komisji.

Zobowiązanie Zarządu 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. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że 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. Dodatkowo zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie

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

18) w rozdziale IX ust. 5 załącznika do uchwały Rada bezzasadnie zawarła postanowienie dotyczące składu komisji, bowiem kwestie te są już uregulowane w art. 15 ust. 2da ustawy;

19) w rozdziale IX ust. 6 załącznika do uchwały Rada bezzasadnie uregulowała zagadnienie, które ustawodawca już zawarł w art. 15 ust. 2f ustawy, zgodnie z tym przepisem do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika.

Ponadto podkreślić należy, że wprowadzanie takich regulacji stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczą one trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej, a ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych jest utrwalony pogląd, że Rada nie ma uprawnienia do powielania uregulowań zawartych w ustawie.

20) w rozdziale IX ust. 8 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że obsługę administracyjno- biurową komisji konkursowej prowadzą pracownicy wydziału realizującego. Natomiast w rozdziale VIII ust. 4 załącznika do uchwały postanowiła, że prace nad przygotowaniem Programu prowadzi pracownik wydziału merytorycznego.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący powiatu nie został upoważniony do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych wydziałach urzędu powiatu, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują staroście, który jest kierownikiem starostwa powiatowego pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników starostwa (art. 35 ust. 2, ustawy o samorządzie powiatowym). Dlatego też, to nie Rada, a Starosta ma prawo nakładania na pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy.

Nałożenie obowiązku, o którym mowa w rozdziale IX ust. 8 i rozdziale VIII ust. 4 załącznika do uchwały nie może być ponadto uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert, a zatem przepis ten przekracza kompetencję określoną w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;.

21) w rozdziale IX ust. 10 i ust. 13 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące przyznania dotacji, zdaniem organu nadzoru zapis ten przekracza kompetencję określoną w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczy trybu powoływania i zasadami działania komisji konkursowych.

22) w rozdziale X ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż w sprawach nieuregulowanym w niniejszym programie zastosowanie mają przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Kodeks Cywilny ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zamówieniach publicznych.

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. Z przepisu uchwały wynika, 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 programowym 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).

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 23 września br 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
Zarząd Powiatu Sieradzkiego