

Łódź, 16 listopada 2022 r.

PNIK-I.4131.1140.2022

Rada Miejska w Rzgowie

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 LII/534/2022 Rady Miejskiej w Rzgowie z dnia 26 października 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Rzgów 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 na rok 2023”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 2 listopada 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 20202 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.

Przepis ten odzwierciedla minimalną treść programu dając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego możliwość poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie przez ustawodawcę określeniem „w szczególności” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2013 r., sygn. akt III SA/ Wr 143/13). Jednakże Rada uchwalając program współpracy nie jest uprawniona do stosowania zasady przyjętej przez ustawodawcę, jej

obowiązkiem jest uregulowanie w sposób kompleksowy i precyzyjny materii określonej w wymienionych poszczególnych punktach art. 5a ust. 4 ustawy.

1) w Rozdziale 2 ust. 2, w Rozdziale 5 ust. 3 w Rozdziale 7 ust. 1 załącznika do uchwały Rada regulując zagadnienia zawarte w tych przepisach używa odpowiednio zwrotu „m.in”, „w szczególności”.

Rada Miejska w Rzgowie zgodnie z wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny, w tym określić katalog celów szczegółowych, formy współpracy pozafinansowej, sposób realizacji Programu. 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 szczegółowych, form współpracy pozafinansowej, sposobu realizacji Programu. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w powołanych wyżej przepisach załącznika do uchwały zwrotu „**m. in., w szczególności**” powoduje, że zakres tych zagadnień przybiera postać wyliczenia otwartego. W tym zakresie Program nie jest określony kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę;

2) w Rozdziale 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności jednocześnie zdefiniowała te zasady.

Mając 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 uprawnień do powielania 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.

3) w Rozdziale 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada określiła zakres przedmiot współpracy z organizacjami poprzez odesłanie do art. 4 ust. 1 ustawy.

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 art. 4 ust. 1 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. Resumując, Rada nie może określać zakresu przedmiotowego odsyłając tylko do zadań zawartych w art. 4 ust.1 ustawy;

4) w Rozdziale 7 ust. 2 - 7 zawarto regulacje, które nie dotyczą sposobu realizacji Programu a ponadto stanowią powtórzenia przepisów ustawy m.in. art. 15 ust. 2a, art. 13 ust. 3 art. 15 ust. 4.

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);

5) w Rozdziale 8 ust. 2 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis dotyczący ostatecznej wysokości środków planowanych na realizację programu.

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;

6) w Rozdziale 11 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Burmistrz Rzgowa powołuje komisję konkursową.

Zobowiązanie Burmistrza 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;

7) w Rozdziale 11 ust. 2 załącznika do uchwały Rada zawarła zapisy dotyczące składu komisji.

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 oraz określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji;

8) w Rozdziale 11 ust. 4-5 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które są powtórzeniem przepisów ustawy tj. art. 15 ust. 2da, art. 15 ust. 2e, art. 15 2ea.

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);

9) w Rozdziale 11 ust. 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja konkursowa obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.

Takie postanowienie jest w sprzeczności z zasadami 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 dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20);

10) w Rozdziale 11 ust. 8 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że za udział w posiedzeniach komisji konkursowej jej członkom nie przysługuje wynagrodzenia ani zwrot kosztów podróży.

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. Wynikająca z kwestionowanego przepisu uchwały norma dotycząca uprawnień członków komisji stanowi normę prawa miejscowego, a nie normę programową, jaka powinna znajdować się w omawianym programie współpracy. Normy prawne zamieszczone w programach muszą mieć postać norm wyznaczających zadania (norm zadaniowych);

11) w Rozdziale 11 ust. 10 załącznika do uchwały Rada przyznała Burmistrzowi Rzgowa prawo wskazania przewodniczącego komisji.

W ocenie organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie takiego uprawnienia, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy;

12) w Rozdziale 11 ust. 14 i ust. 15 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja konkursowa dokonuje oceny formalnej oraz merytorycznej ofert na realizację zadania publicznego.

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 kompetencji merytorycznych i formalnych. Natomiast regulacje zawarte w uchwale oznaczają, że Komisji przyznano takie uprawnienia. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

13) w Rozdziale 11 ust. 17 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja konkursowa dokonuje rozstrzygnięć w drodze głosowania jawnego. Natomiast w Rozdziale 11 ust. 19 załącznika do uchwały Rada przyznała komisji konkursowej prawo wyboru najkorzystniejszej oferty (...).

Zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego, bowiem komisja posiada wyłącznie uprawnienia opiniodawcze, co wprost wynika z art. 15 ust. 2a, zatem komisja nie może podejmować żadnych rozstrzygnięć ani dokonywać wyboru oferty;

14) w Rozdziale 11 ust. 22 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że szczegółowe zasady działania komisji konkursowej i kryteria oceny ofert, wzory formularzy, na których odbywa się formalna i merytoryczna ocena a także wzór protokołu określa Burmistrz Rzgowa;

Powyższy zapis narusza w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, zgodnie z którym ustalenie zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych

konkursach ofert stanowi obligatoryjny element rocznego programu współpracy. Z powołanego przepisu ustawy wynika, że materia ta winna być wyczerpująco określona przez Radę w uchwalanym programie, jak również to, że Rada jest jedynym organem uprawnionym przez ustawodawcę do stanowienia w powyższym zakresie.

15) w Rozdziale 11 ust. 23 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis, który jest powtórzeniem art. 15 ust. 2h i art. 13 ust. 3 ustawy. Powtórzenie regulacji ustawowych jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia;

16) w Rozdziale 11 ust. 24 załącznika do uchwały Rada zawarła regulację dotyczącą dotacji. Zapis ten wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie mieszczą się w zakresie trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych;

17) w Rozdziale 12 ust. 2-3 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, z których wynika, że regulacje zawarte w Programie mają charakter otwarty .

Organ nadzoru zwraca uwagę, że cały program (tj. zagadnienia w nim zawarte) musi mieć charakter zamknięty, bowiem podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego nie mogą mieć wątpliwości, co do treści programu.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, Zgodnie z § 124a ust. 1 i 2 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) 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). W świetle przytoczonego przepisu organ nadzoru stwierdza, że przyjęta przez Radę technika legislacyjna nie odpowiada powyższym zasadom. Rada powinna usystematyzować problematykę wynikającą z art. 5a ust. 4 ustawy odpowiednio w rozdziały, a następnie rozwijając poszczególne zagadnienia wprowadzać zgodnie z § 124 ww. załącznika do rozporządzenia jednostki redakcyjne w postaci paragrafu, ustępu, punktu, litery, tiret, podwójny tiret.

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 22 listopada 2022 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

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

Do wiadomości:
Burmistrz Rzgowa