

Łódź, 16 listopada 2021 r.

PNIK-I.4131.833.2021

Rada Powiatu Łęczyckiego

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zam) 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 XXXIX/198/21 Rady Powiatu Łęczyckiego z dnia 20 października 2021 r. w sprawie: uchwalenia Programu Współpracy Powiatu Łęczyckiego 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 2022 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 28 października 2021 r.

Uzasadnienie

W art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (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, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących postanowień załącznika do uchwały:

1) w § 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca Powiatu z organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach pomocniczości i suwerenności, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

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.

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, a ponadto nie ma kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy;

2) w § 4 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi powołując się na przepis 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. 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. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, aby regulując tę materię Rada nie posługiwała się określeniem „w szczególności” ponieważ użycie tego zwrotu powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego;

3) w § 6 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące form współpracy Powiatu z organizacjami pozarządowymi. W ocenie organu nadzoru postanowienia zawarte w § 6 ust. 3 - 7 załącznika do uchwały nie odzwierciedlają form współpracy a odnoszą się do przeprowadzenia otwartych konkursów ofert. Materia ta została uregulowana w ustawie;

4) w § 11 ust. 3-6 załącznika do uchwały Rada wymieniła podmioty odpowiedzialne za realizację Programu. W ocenie organu nadzoru regulacje te nie określają sposobu oceny realizacji Programu;

5) w § 12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że wysokość środków finansowych na realizację zadań zleconych określi Rada w uchwale budżetowej na rok 2022, przy czym na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub na świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego planowana jest kwota 64.020 zł. Z kolei w § 12 ust. 2 -3 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestię nie związaną ściśle z określeniem wysokości środków przeznaczonych na realizację Programu.

Organ stanowiący jest obowiązany do zamieszczenia w uchwalanym programie unormowań odnoszących się do wszystkich kwestii wymienionych w przepisie art. 5a ust. 4 ustawy. Omawiana uchwała nie zawiera postanowień w zakresie wyznaczonym w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy tj. nie określa wysokości środków planowanych na realizację zadania. Odesłanie do uchwały budżetowej nie wypełnia normy kompetencyjnej w tej materii;

6) w § 15 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Zarząd Powiatu, w drodze uchwały powołuje Komisję konkursową.

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 podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana;

7) w § 15 ust. 2-3 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia dotyczące składu komisji.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Należy podkreślić, że Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Ani 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 ustawie, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Zatem regulacje zawarte w § 15 ust. 2-3 załącznika do uchwały 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);

8) w § 15 ust. 8 załącznika do uchwały Rada wskazała przepisy, które należy stosować do członków Komisji Konkursowej.

Przyjęta przez Radę regulacja prawna stanowi bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie tj. w art. 15 ust. 2f, a ustawodawca wyklucza powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Zatem regulacja zawarte w § 15 ust. 8 załącznika do uchwały stanowi przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego;

9) w § 15 ust. 9 pkt 3-4 pkt 11 załącznika do uchwały Rada określiła zadania komisji konkursowej wskazując, iż należy do niej ocena ofert pod względem merytorycznym.

Zdaniem organu nadzoru komisja konkursowa nie posiada kompetencji do oceny merytorycznej ofert, a zatem powyższy zapis załącznika do uchwały został podjęty z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 i ust. 2a. 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 oferty, co wprost wynika z art. 15 ust. 2a ustawy. Komisja konkursowa ma charakter jedynie opiniodawczy. Jej zadanie polega na zaopiniowaniu wszystkich ofert i przedłożeniu ich do rozpatrzenia organowi. Należy pamiętać o tym, że komisja konkursowa jedynie wspomaga działanie organu, ale go nie zastępuje;

10) w § 15 ust. 15 załącznika do uchwały Rada zobowiązała Zarząd Powiatu do określenia wzoru dokumentów, o których mowa w ust. 8-9 i ust. 12, stosowanych przez Komisję Konkursową przy opiniowaniu ofert.

Z uwagi na zastrzeżenia zawarte w punkcie 8-9 zawiadomienia określenie takich wzorów nie znajduje uzasadnienia prawnego a ponadto zdaniem organu nadzoru w delegacji art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy brak delegacji do stanowienia takich przepisów.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 22 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-Chłodzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości

Zarząd Powiatu Łęczyckiego