

Łódź, 11 stycznia 2022 r.

PNIK-I.4131.1.2022

Rada Miejska w Uniejowie

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 LIII/436/2021 Rady Miejskiej w Uniejowie z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie Roczno Programu Współpracy Gminy Uniejów 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 2022 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 27 grudnia 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 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 uchwały:

1) W § 6 ust. 1 uchwały, Rada uregulowała, że przedmiotem współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi jest wspólne wykonywanie zadań publicznych użytecznych społecznie w celu zaspokajania istniejących potrzeb społecznych, jeśli zadania te należą do zadań Gminy.

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.

2) W § 6 ust. 2 uchwały, Rada uregulowała kwestię przedmiotu współpracy poprzez wskazanie "w szczególności" czterech obszarów tej współpracy.

Organ nadzoru do tego zapisu podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt. 2, co więcej użycie w § 6 ust. 2 zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotu współpracy przybiera postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy przedmiot współpracy nie jest określonych kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę. Ponadto 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. Zadania wymienione w § 6 ust. 2 pkt 1-4 uchwały, w ocenie organu nadzoru nie mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy.

3) W § 8 uchwały, Rada uregulowała kwestię finansowych form współpracy w formie katalogu otwartego poprzez użycie zwrotu "w szczególności".

Organ nadzoru do tego zapisu podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt 3.

4) W § 9 uchwały, Rada uregulowała kwestię pozafinansowych form współpracy w formie katalogu otwartego poprzez użycie zwrotu "w szczególności".

Organ nadzoru do tego zapisu podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt 3.

5) W § 10 uchwały, Rada zawarła zapis dotyczący wysokości środków przeznaczonych na realizację zadań priorytetowych.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym Programie współpracy wysokości środków planowanych na realizację programu. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować kwestię wysokości środków w sposób kompleksowych, a nie ograniczać się wyłącznie do określenia wysokości środków na realizację zadania priorytetowego.

6) W § 12 ust. 1 uchwały, Rada postanowiła, że Program realizowany jest w drodze współpracy Gminy Uniejów oraz organizacji pozarządowych.

Zdaniem organu nadzoru taka regulacja nie stanowi określenia sposobu realizacji Programu. Rada kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób precyzyjny i kompleksowy materię podlegającą regulacji. Taka regulacja oznacza niewypełnienie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

7) W § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały, Rada postanowiła, że podmiotami realizującymi Program są organizacje pozarządowe posiadające siedzibę w Gminie Uniejów lub działające na rzecz Gminy Uniejów.

Powyższy zapis oznacza ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących Program współpracy wyłącznie do tych, które mają siedzibę na terenie Gminy Uniejów lub działających na rzecz Gminy Uniejów, a to oznacza modyfikację art. 3 ustawy, ale również wykracza poza zakres upoważnienia określonego w ustawie. Ustawodawca wskazał już krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca i ponowne regulowanie tej kwestii przez Radę nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy.

8) W § 13 ust. 2 uchwały, Rada uregulowała sposób oceny realizacji Programu poprzez wskazanie mierników, które będą temu służyły.

Wyliczenie tych mierników jest przykładowe, świadczy o tym użycie zwrotu "w szczególności". Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt. 9 ustawy Rada została zobowiązana do uregulowania w podejmowanym programie, sposobu oceny 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 mierników, które gmina uznała za właściwe w danym roku. Zatem konieczne jest, aby mierniki oceny realizacji programu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres tych mierników przybiera postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organ nadzoru Rada

nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy mierniki te nie są określone kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

9) W § 13 ust. 3 uchwały, Rada wskazała termin do przedłożenia Radzie Miejskiej przez Burmistrza sprawozdania z realizacji programu.

Przyjęta przez Radę regulacja prawna stanowi bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie tj. w art. 5a ust. 3, a ustawodawca wyklucza powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Powyższe regulacje stanowią przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego. Ponadto postanowienia w tym zakresie nie dotyczą sposobu oceny realizacji programu.

10) w § 14 ust. 2 uchwały, Rada postanowiła, że Burmistrz powołuje komisje konkursowe.

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.

11) w § 15 ust. 2 uchwały, Rada postanowiła, że za pracę komisji konkursowej odpowiedzialny jest przewodniczący, którym jest przedstawiciel komórki organizacyjnej Urzędu Miasta w Uniejowie, wskazany przez Burmistrza.

Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do wskazania przewodniczącego komisji konkursowej, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11. Co więcej, Rada nie została upoważniona do określenia obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują Burmistrzowi, który jest kierownikiem Urzędu Miasta 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 obowiązków związanych z realizacją programu współpracy.

12) W § 15 ust. 5 uchwały, Rada postanowiła, że obsługę administracyjną komisji konkursowych prowadzą pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Uniejowie.

Organ nadzoru do tego zapisu podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt 12.

13) W § 16 uchwały Rada, zawarła zapis dotyczący opiniowania ofert przez komisję konkursową oraz daną komórkę organizacyjną Urzędu Miasta w Uniejowie.

Organ nadzoru do tego zapisu podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt 12.

14) W § 17 ust. 3 uchwały, Rada uregulowała kwestie związane z otrzymaniem dotacji przez organizacje pozarządowe. Zapisy ten przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczy trybu i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ponadto zagadnienie dotyczące przyznania dotacji i zawarcia umowy w zakresie realizacji określonego zadania publicznego reguluje art. 16 ustawy.

15) W § 17 ust. 4 uchwały Rada zawarła postanowienie, które odnoszą się do wyników głosowania.

Zagadnienie to zostało już uregulowane w art. 15 ust. 2j ustawy. Rada nie ma delegacji do ponownego regulowania materii już uregulowanych ustawie.

16) W § 20 uchwały, Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

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 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 § 20 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 17 stycznia 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 Miasta Uniejów