

Łódź, 9 grudnia 2021 r.

PNIK-I.4131.899.2021

Rada Miejska w Łasku

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 XXXVI/483/2021 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 16 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Łanięta z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 19 listopada 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 załącznika do uchwały:

1) w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca z organizacjami opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, 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 uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy, ponadto nie ma kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. W kontekście tych orzeczeń należy uznać, że Rada nie ma również uprawnienia do stanowienia zapisu zawartego w § 2 ust. 2 pkt 7 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy.

2) w § 5 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie na art. 4 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 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, że w art. 4 ust. 1 ustawy, ustawodawca określił sferę zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

3) w § 6 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące form współpracy z organizacjami pozarządowymi poprzez wskazanie „w szczególności” i wymienienie tych form w pkt od 1-10.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie form współpracy. Powinny one być uregulowane w sposób kompleksowy i precyzyjny. Katalog tych form powinien być określony w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie formy współpracy gmina uznała za właściwe w ramach współpracy w danym roku. Zatem konieczne jest, aby był to katalog zamknięty.

Natomiast użycie w § 6 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres form współpracy zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego. Reasumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy zagadnienie to nie jest określone kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

4) w § 14 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy powołuje komisję konkursową.

Zobowiązanie Wójta 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.

5) w § 14 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe w przypadkach wymienionych w art. 15 ust. 2da ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Przyjęta przez Radę regulacja prawna stanowi 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 regulacja zawarta w § 14 ust. 4 załącznika do uchwały stanowi 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).

6) w § 14 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że funkcję w Komisji wyznacza Burmistrz podczas jej powoływania.

Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do takiego działania, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Ponadto wyznaczanie poszczególnych funkcji w komisji konkursowej nie może być utożsamiane z trybem powoływania lub określeniem zasad działania komisji konkursowej.

7) w § 14 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja opiniuje oferty zgodnie z ogłoszeniem o konkursie oraz regulaminem postępowania.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi powinny być określone zasady działania komisji konkursowych, a nie w odrębnych aktach, którym w tym przypadku jest regulamin.

8) w § 14 ust. 8 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że opinie, rozstrzygnięcia i ustalenia Komisji zapadają zwykłą większością głosów (...).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że Komisja nie podejmuje żadnych rozstrzygnięć, ustaleń a wyłącznie opiniuje złożone oferty, zatem zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego.

9) w § 14 ust. 10 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja pracuje społecznie. Organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, a tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o pracy społecznej komisji. Zapis taki oznacza, że członkom komisji nie przysługuje wynagrodzenie za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 15 grudnia 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-Chłędzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości
Burmistrz Łasku