

Łódź, 14 października 2022 r.

PNIK-I.4131.1039.2022

Rada Powiatu Opoczyńskiego

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 2022 r. poz. 2000).

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 8 ustawy o samorządzie powiatowym w celu kontroli legalności uchwały Nr L/373/22 Rady Powiatu Opoczyńskiego z dnia 28 września 2022 r. w sprawie Roczno Programu Współpracy Powiatu Opoczyńskiego z Organizacjami Pozarządowymi oraz Innymi Podmiotami Prowadzącymi Działalność Pożytku Publicznego na 2023 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 6 października 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.

Mając na uwadze powyższy przepis, organ nadzoru przedstawia zastrzeżenia do następujących postanowień załącznika do uchwały:

1) w § 4 pkt 1-6 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi, to jest: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji, jawności.

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 uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy, ponadto

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.

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.

2) w § 5 załącznika do uchwały Rada uregulowała, że roczny program dotyczy współpracy z organizacjami pozarządowymi w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ustawy.

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 powiat 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. Resumując, zdaniem organ nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez ogólne odesłanie do art. 4 ust. 1 ustawy.

3) w § 9 załącznika do uchwały Rada uregulowała, że roczny program realizuje zarząd powiatu oraz starosta za pośrednictwem właściwych, ze względu na rodzaj zadania, komórek organizacyjnych starostwa, zwanych dalej „wydziałami”.

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 i 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.

4) w § 10 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób realizacji rocznego programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności” i „podjęcie innych czynności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy sposobu realizacji programu. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny materię podlegającą regulacji. Konieczne

jest, aby sposób realizacji programu na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określony był w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 10 załącznika do uchwały zwrotów „w szczególności” i „podjęcie innych działań” powoduje, że zakres sposobu realizacji programu zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego.

5) w § 11 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że ocena realizacji rocznego programu następuje w oparciu o cząstkowe roczne sprawozdania wydziałów merytorycznych składane staroście, za pośrednictwem właściwego merytorycznie wydziału starostwa.

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

6) w § 11 ust. 4 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis, że sprawozdanie roczne z realizacji programu Zarząd przedkłada Radzie Powiatu w ustawowo określonym terminie tj. do 31 maja 2024 r.

Organ nadzoru wskazuje, powyższy zapis stanowi powtórzenie regulacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 3 ustawy.

7) w § 14 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Zarząd Powiatu powołuje komisje konkursowe, a ponadto powołuje przewodniczącego.

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

8) w § 14 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.

9) w § 14 ust. 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że obsługę administracyjno-biurową komisji konkursowych prowadzi wydział starostwa właściwy ze względu na rodzaj zadania objętego konkursem.

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

10) w § 14 ust. 6 załącznika do uchwały Rada wskazała, że komisja ocenia złożone oferty pod względem formalnym i merytorycznym.

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 merytorycznych kompetencji. Natomiast regulacje zawarte w uchwale oznaczają, że Komisji przyznano uprawnienia merytoryczne w sprawie wyboru oferty, do czego nie ma uprawnienia. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Organ nadzoru zwraca uwagę na zapis § 14 ust. 7 załącznika do uchwały, który również odnosi się do oceny merytorycznej ofert.

Ponadto należy wskazać, że w piśmie z dnia 25 października 2021 r. oraz z dnia 12 września 2022 r. organ nadzoru przedstawił uwagi dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które nie zostały uwzględnione w przedmiotowym załączniku do uchwały.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 21 października 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:
Zarząd Powiatu Opoczyńskiego