

Łódź, 21 grudnia 2022 r.

PNIK-I.4131.1307.2022

Rada Miejska w Wolborzu

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 L/465/2022 Rady Miejskiej w Wolborzu z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Wolbórz z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2023”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 grudnia 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.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że 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 tak skonstruowany § 4 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto organ nadzoru dostrzega szereg innych zastrzeżeń do postanowień załącznika do uchwały, a mianowicie:

1) w rozdziale III ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że podstawowym kryterium decydującym o podjęciu współpracy z organizacjami pozarządowymi jest prowadzenie przez nie działalności w zakresie zadań publicznych określonych w niniejszym programie.

Wprowadzony zapis zawęża krąg podmiotów, z którymi gmina może podjąć współpracę do tych prowadzących działalność w zakresie zadań publicznych określonych w programie, zatem modyfikuje przepis art. 3 ustawy. Ustawodawca wskazał krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca, zatem Rada nie jest uprawniona do powtarzania i modyfikowania regulacji ustawowych.

2) w rozdziale III ust. 2 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy z tj.: pomocniczości, jawności, efektywności, uczciwej konkurencji, partnerstwa, suwerenności stron.

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 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 V ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że program reguluje współpracę między Gminą Wolbórz a organizacjami pozarządowymi w zakresie planowania, inicjowania i realizacji zadań publicznych.

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 strefę zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

4) w rozdziale VI ust. 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób realizacji programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie sposobu jego realizacji współpracy. 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 rozdziale VI ust. 3 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że sposób realizacji programu zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego.

Powyższe zastrzeżenia organ nadzoru podnosi również do postanowień zawartych w rozdziale VIII ust. 1 załącznika do uchwały.

5) w rozdziale X ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Burmistrz Wolborza 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.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie określiła w sposób prawidłowy trybu powołania komisji konkursowej.

6) w rozdziale X ust. 4 lit. c-d i ust. 5 załącznika do uchwały Rada wskazała odpowiednio, że komisja konkursowa proponuje wysokość dotacji na finansowanie bądź dofinansowanie realizacji ofert ocenionych pozytywnie, proponuje treść uzasadnienia wyboru bądź odrzucenia każdej oferty oraz podejmuje rozstrzygnięcia.

Zadaniem powołanej komisji konkursowej jest natomiast 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 władczych kompetencji w formie rozstrzygnięć.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 124 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) podstawową jednostką redakcyjną rozporządzenia jest paragraf (§) (ust. 1). Paragrafy można dzielić na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tiret, a tiret na podwójne tiret (ust. 2). Wobec postanowień załącznika do uchwały nie została zastosowana prawidłowa technika legislacyjna wynikająca z ww. regulacji.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 27 grudnia 2022 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Piotr Cępa

**Radca prawny - Koordynator
Oddziału nadzoru prawnego
i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego
w Wydziale Prawnym, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości:
Burmistrz Wolborza