

Łódź, 18 stycznia 2023 r.

PNIK-I.4131.74.2023

Rada Miejska w Łodzi

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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 LXX/2088/22 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta Łodzi 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 rok 2023”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 28 grudnia 2023 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 § 6 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi tj.: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności i jednocześnie zdefiniowała te zasady.

Obowiązek uregulowania zasad współpracy z organizacjami pozarządowymi wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. 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. Skoro Rada ograniczyła się tylko do powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 3 ustawy, do czego nie miała upoważnienia, to należy uznać, że nie wykonała ciężącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy;

2) w § 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca Miasta z organizacjami pozarządowymi dotyczy realizacji zadań publicznych, określonych w art. 4 ust. 1 ustawy, w zakresie odpowiadającym zadaniom gminy i powiatu i ma charakter współpracy finansowej oraz pozafinansowej.

Obowiązek uregulowania zakresu przedmiotowego współpracy z organizacjami pozarządowymi wynika z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy. Rada nie może stanowić w tym zakresie poprzez odesłanie do przepisu ustawy tj. do art. 4 ust. 1, taka regulacja nie wypełnia dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

Zgodnie z tym przepisem 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 Rada uznała za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. W art. 4 ust. 1 ustawy ustawodawca określił zadania publiczne wykonywane przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zatem zapis zawarty § 7 załącznika do uchwały, który tylko odsyła do art. 4 ust. 1 ustawy nie wyczerpuje dyspozycji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy;

3) z analizy programu współpracy z organizacjami pozarządowymi wynika, że Rada nie zawarła w programie regulacji dotyczących priorytetowych zadań publicznych oraz nie wskazała okresu realizacji programu do czego była zobowiązana zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 5 i pkt 6 ustawy.

Pominięcie przez Radę któregoś z elementów wymienionych w art 5a ust. 4 ww. ustawy, skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę. Zatem należy uznać, że brak regulacji, o których mowa w pkt 1-3 niniejszego zawiadomienia oznacza, że doszło do tzw. „pominięcia uchwalodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17), co może skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Akty prawa miejscowego, wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego, powinny w całości wykonywać to upoważnienie. Stanowi to warunek ich legalności;

4) w § 8 - 9 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące form współpracy.

Rada nie może posługiwać się określeniem w „szczegółności”, ponieważ zgodnie z wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię kompleksowo i precyzyjnie. Formy współpracy powinny być sformułowane tak, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętych form współpracy. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie zwrotu „w **szczegółności**” powoduje, że zakres ten przybiera postać wyliczenia otwartego;

5) w § 11 ust. 2-3 i § 12 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie, które wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy. W myśl tego przepisu Rada zobowiązana jest wyłącznie do określenia wysokości środków planowanych na realizację programu;

6) w § 13 załącznika do uchwały Rada wymieniła podmioty, które są głównymi realizatorami Programu i jednocześnie przypisała tym podmiotom zakres działania.

Zdaniem organu nadzoru ww. zapis nie reguluje w sposób kompleksowy delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 7. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób precyzyjny tę materię. Sposób realizacji Programu powinien być sformułowany tak, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętego sposobu realizacji. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie określona jednoznacznie i ujęta w formie katalogu zamkniętego;

7) w § 14 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że realizacja zadań Miasta przez organizacje pozarządowe odbywać się będzie nie tylko w ramach niniejszego Programu, ale również w ramach innych programów (...). Natomiast w § 15 załącznika do uchwały Rada

postanowiła, że łódzkie organizacje pozarządowe współpracują również z Miastem przy realizacji zadań spoza katalogu zadań publicznych określonych w ustawie (...).

Zdaniem organu nadzoru regulacje zawarte w powołanych przepisach wykraczają poza delegacje zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, bowiem nie dotyczą sposobu realizacji przedmiotowego (uchwalonego) programu a odnoszą się do innych programów i innych zadań;

8) w § 33 ust. 1-2, § 34 ust. 3, ust. 5 i ust. 7 załącznika do uchwały Rada zawarła regulacje dotyczące składu komisji konkursowej.

Tego rodzaju zapisy wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tryb powoływania i określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Ponadto należy zwrócić uwagę, że skład komisji konkursowej został uregulowany w art. 15 ust.2b -2ea ustawy. Ponadto zdaniem organu nadzoru tryb powołania a także zasady działania Komisji Konkursowej został uregulowany bardzo lakonicznie.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 24 stycznia 2023 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
Prezydent Miasta Łodzi