

Łódź, 25 listopada 2021 r.

PNIK-I.4131.864.2021

Rada Miejska w Głownie

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 L/355/21 Rady Miejskiej w Głownie z dnia 27 października 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Miasta Głowno z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2022, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 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 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, organu nadzoru przedstawia zastrzeżenia do następujących postanowień uchwały i załącznika do uchwały:

1) W § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. i podlega ogłoszeniu zgodnie z obowiązującymi przepisami.

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. 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 § 3 uchwały zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę na nieprawidłowe stosowanie zapisu: „podlega ogłoszeniu zgodnie z obowiązującymi przepisami”. Takie sformułowanie odsyła do nieskonkretyzowanych przepisów, co stanowi istotne naruszenie prawa;

2) w § 3 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca Miasta z Organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności, 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 2020r., 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 § 1 pkt 6 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 ustawy;

3) w § 7 ust. 3 - 4, ust. 6 -7 i ust. 9 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące dotacji.

Zdaniem organu nadzoru regulacje te nie określają sposobu realizacji Programu, ponadto zagadnienia powyższe uregulowane są już w ustawie, a zatem należy uznać, że Rada przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy;

4) w § 7 ust. 5, ust. 8 załącznika do uchwały Rada uregulowała zagadnienia dotyczące Konkursu, natomiast w § 7 ust. 10 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia dotyczące sprawowania kontroli nad realizacją zadań publicznych.

Zdaniem organu nadzoru regulacje te nie określają sposobu realizacji Programu, ponadto zagadnienia powyższe uregulowane są już w ustawie, a zatem należy uznać, że Rada przekroczyła delegację ustawową określoną w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy;

5) w § 8 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Burmistrz na podstawie własnego rozpoznania potrzeb lokalnych lub na wniosek Organizacji może określić w ciągu roku kolejne zadania i ogłosić konkurs na ich realizację.

Taka regulacja oznacza, że program ma charakter otwarty tj. zakłada możliwość uwzględnienia nowych zadań, które zostały określone i opisane w Programie.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że cały program (tj. zagadnienia w nim zawarte) musi mieć charakter zamknięty. Zatem, zdaniem organu nadzoru Rada nie może postanowić o możliwości wprowadzenia nowych zadań, bowiem podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie mogą mieć wątpliwości, jakie zadania gmina uznała za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku;

6) w § 9 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy powołuje komisje konkursowe i określa ich regulamin pracy.

Zobowiązanie Wójta Gminy 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 podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana. Należy również podkreślić, że zasady działania komisji powinny znaleźć odzwierciedlenie w uchwalonym Programie a nie uregulowane w odrębnym akcie np. w regulaminie;

7) w § 9 ust. 2 i ust. 5 załącznika do uchwały Rada zawarła regulację dotyczącą składu komisji konkursowej.

Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek 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). Zastrzeżenie to odnosi się również do zapisu zawartego w § 9 ust. 7 załącznika do uchwały, bowiem kwesta ta została uregulowana w art. 15 ust. 2f ustawy.

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;

8) w § 9 ust. 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że pracami komisji kieruje przewodniczący wskazany przez Burmistrza, który ustala terminy posiedzeń komisji.

Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie takiego uprawnienia, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy;

9) w § 9 ust. 9 załącznika do uchwały Rada określiła zakres opiniowania ofert przez komisję konkursową, do którego należy m.in. ich merytoryczna ocena.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że 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 komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

10) w § 9 ust. 11 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisje rozwiązują się z chwilą rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice. Tym samym tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z wprowadzaniem zapisu dotyczącego rozwiązania komisji konkursowej.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 3 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 Główna