

Łódź, 24 listopada 2021 r.

PNIK-I.4131.858.2021

Rada Gminy Czarnocin

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 XXXV/249/2021 Rady Gminy Czarnocin z dnia 29 października 2021 r. w sprawie uchwalenia rocznego „Programu współpracy Gminy Czarnocin z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok”, 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 20202 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.

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;

2) w Rozdziale 1 ust. 3 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że podstawowym kryterium decydującym o podjęciu współpracy jest prowadzenie przez organizacje pozarządowe oraz podmioty o których mowa w art. 3 ust. ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działalności na terenie Gminy na rzecz jej mieszkańców.

Ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do tych, prowadzących swą działalność na terenie gminy lub dla jej dla mieszkańców modyfikuje przepis art. 3 ustawy, ale również wykracza poza zakres upoważnienia określonego w ustawie. Ustawodawca wskazał już krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca i ponowne regulowanie tej kwestii przez Radę bądź regulowanie odmiennie niż w ustawie, nie mieści się w zakresie upoważnienia art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy;

3) w Rozdziale 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca Gminy Czarnocin z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego opiera 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;

4) w Rozdziale 4 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie na zadania wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie 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. 4 ust. 1 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.

Resumując, Rada nie może określać zakresu przedmiotowego odsyłając tylko do zadań zawartych w art. 4 ust.1 ustawy;

5) w Rozdziale 12 ust. 1 załącznika do uchwały Rada, postanowiła, że Wójt Gminy Czarnocin w drodze zarządzenia powoła Komisję konkursową (...).

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;

6) w Rozdziale 12 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały Rada zawarła szereg regulacji dotyczących składu komisji konkursowej.

Ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie przepisów ustawy w akcie lokalnym. Zatem regulacje zawarte w wymienionych przepisach załącznika do uchwały 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);

7) w Rozdziale 12 ust. 6 załącznika do uchwały Rada zawarła zapis, że komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych bez udziału oferentów.

Takie postanowienie jest w sprzeczności z celami współpracy, która odbywa się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 175/14, wyrok WSA w Łodzi z III SA/Lu 943/12 dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20);

8) w Rozdziale 12 ust. 7 załącznika do uchwały Rada uregulowała, że uczestnictwo w pracach komisji konkursowej jest nieodpłatne. Organ stanowiący nie ma kompetencji do wprowadzenia w programie zapisu dotyczącego określenia zasad, na których poszczególni członkowie komisji będą uczestniczyć w jej pracach, gdyż tak należy interpretować znaczenie przepisu decydującego o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia 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;

9) w Rozdziale 12 ust. 8 załącznika do uchwały Rada określiła zakres zadań komisji konkursowej do których należy m.in. merytoryczna ocena ofert spełniających wymagania formalne oraz propozycja podziału środków na poszczególne oferty.

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 w uchwale w sprawie programu współpracy, komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Ponadto wszelkie regulacje zawarte w Programie w zakresie przyznania Komisji kompetencji co do podziału środków finansowych, stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie powołanego przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach a nie ma żadnych uprawnień w zakresie chociażby proponowania wysokości podziału środków finansowych.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 2 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-Chłodzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości
Wójt Gminy Czarnocin

