

Łódź, 11 marca 2021 r.

PNIK-I.4131.234.2021

Rada Miejska w Sulejowie

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.)

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XXXII/298/2021 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 15 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 22 lutego 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 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, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących regulacji zawartych w załączniku do uchwały.

1) W § 4 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada w zdaniu drugim postanowiła: „Przedmiot współpracy określa wspólne wykonywanie zadań publicznych a w szczególności: (.....)”.

Artykuł 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu dając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego możliwość poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje

posłużenie przez ustawodawcę określeniem „w szczególności”, natomiast Rada uchwalając program współpracy nie jest uprawniona do stosowania zasady przyjętej przez ustawodawcę. Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi określony w programie przybiera postać wyliczenia otwartego, co może wprowadzać element niepewności u podmiotów podejmujących współpracę lub noszących się z takim zamiarem, co do możliwych do realizacji w ramach programu działań. 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 precyzyjnie zakres przedmiotowy współpracy, stosownie do brzmienia art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy;

2) w § 11 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada ustaliła liczbę członków komisji od 3 do 5 osób. W ocenie organu nadzoru, powyższy zapis wykracza poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, nawet jeżeli określenie tego składu jest bardzo ogólne.

Na podstawie ww. przepisu ustawy Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ani tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem liczby członków tej komisji. Tryb powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie tego rodzaju postanowień nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur.

Każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, gdyż organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wszelkie regulacje zawarte w Programie w powyższym zakresie stanowią przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

3) w § 14 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada postanowiła: „Można odstąpić od uzupełnienia składu komisji, o którym mowa w ust. 1 w sytuacji, gdy pomimo wyłączenia jej członka, skład komisji spełnia wymagania z § 17 ust. 1 oraz § 17 ust. 2”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż § 14 ust. 1 Załącznika Nr 1 do uchwały nie zawiera w treści regulacji dotyczących składu komisji, do którego odsyła Rada w ust. 6 tego paragrafu a ponadto § 17 Załącznika Nr 1 do uchwały nie zawiera wzmiankowanej jednostki redakcyjnej, tj. § 17 ust. 2 i ust. 3 do których odsyła Rada w treści § 14 ust. 6 Załącznika Nr 1 do uchwały.

Stosownie do treści § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który ma zastosowanie do aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego, przepisy redaguje się tak, aby zawierały one sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Tym samym tak skonstruowany § 14 ust. 6 Załącznika do uchwały tego wymogu nie spełnia;

4) w § 15 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 2 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada przyznała komisji konkursowej uprawnienie do merytorycznej oceny ofert.

Należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że z treści art. 15 ust. 1 ustawy wynika w sposób bezpośredni, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest Burmistrz Sulejowa. Zadaniem powołanej przez ten organ komisji konkursowej jest natomiast wyłącznie opiniowanie złożonych ofert (art. 15 ust. 2a ustawy). Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie programu współpracy, komisji konkursowej jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie. Natomiast regulacja zawarta w omawianym przepisie oznacza, że komisji przyznano kompetencje merytoryczne w sprawie wyboru oferty, do czego nie ma uprawnienia. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy na potwierdzenie tego stanowiska należy przytoczyć wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17;

5) w § 15 ust. 4 pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały Rada przyjęła regulacje zgodnie, z którą z prac komisji sporządza się protokół zawierający m.in. propozycję rozstrzygnięcia konkursu, w tym proponowany podział środków przewidzianych ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert pomiędzy poszczególne oferty.

Wszelkie regulacje zawarte w programie w zakresie przyznania komisji prawa składania propozycji rozstrzygnięcia konkursu oraz podziału środków, stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. To organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest Burmistrz rozpatruje oferty oraz dokonuje podziału środków.

Na podstawie ww. 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 uregulowanym w § 15 ust. 4 pkt 3 Załącznika Nr 1 do uchwały;

6) § 17 Załącznika Nr 1 do uchwały stanowi: „W zakresie nieuregulowanym w Programie do współpracy Gminy Sulejów z organizacjami pozarządowymi stosuje się przepisy ustawy”.

Zdaniem organu nadzoru regulacja taka nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy. Powyższy zapis narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Wynika bowiem z niego, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje program współpracy, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy. Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przytoczonym zapisie § 17 Załącznika Nr 1 do Uchwały dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że zastrzeżenia w zakresie regulacji, o których mowa w pkt 4, 5 oraz 6 niniejszego zawiadomienia były podnoszone również w rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 8 lutego 2021 r. znak: PNIK-I.4131.68.2021;

7) Rada Gminy Sulejów podejmując uchwałę w sprawie wprowadzenia Programu Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok uchwaliła także Regulamin kontroli i oceny realizacji zadań publicznych zleczanych przez Gminę Sulejów organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który stanowi Załącznik Nr 2 do uchwały.

W myśl art. 17 ustawy organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny zadania.

Zatem do kompetencji organu zlecającego realizację zadania publicznego należy określenie zakresu kontroli realizacji i sposobu jej przeprowadzenia, jednakże zamieszczenie jakichkolwiek regulacji w tej materii w programie współpracy z organizacjami pozarządowymi i prowadzącymi działalność pożytku publicznego nie znajduje podstaw prawnych;

8) w § 3 Uchwały Rada postanowiła: „Traci moc uchwała XXX/279/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie Współpracy Gminy Sulejów z Organizacjami Pozarządowymi na 2021 rok”. Zdaniem organu nadzoru zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego, bowiem uchwała ta została wyeliminowana z obrotu prawnego zgodnie z rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Łódzkiego wydanym w dniu 8 lutego 2021 r. znak: PNIK-I.4131.68.2021.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 18 marca 2021 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Ewa Wardęga
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości
Burmistrz Sulejowa