

Łódź, 4 stycznia 2023 r.

PNIK-I.4131.10.2023

Rada Powiatu w Brzezinach

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.).

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 8 ustawy o samorządzie powiatowym w celu kontroli legalności uchwały Nr XLI/285/22 Rady Powiatu w Brzezinach z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Brzezińskiego z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalność pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 15 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.

Mając na uwadze powyższy przepis, organ nadzoru przedstawia zastrzeżenia do następujących postanowień załącznika do uchwały:

1) w § 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, partnerstwa, suwerenności, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności i jednocześnie zdefiniowała te zasady.

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,

Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi – Wydział Prawny, Nadzoru i Kontroli
90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 16 47, fax: (+48) 42 664 11 60 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
PN@lodz.uw.gov.pl; <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

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 ciążącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 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 doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (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, co stanowi warunek ich legalności;

2) w § 5 ust.1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Powiat prowadzi działalność we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, prowadzącymi na terenie Powiatu działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom Powiatu.

Wprowadzony zapis zawęża krąg podmiotów, z którymi Powiat na może podjąć współpracę. Ograniczenie do organizacji pozarządowych oraz innych jednostek prowadzących działalność na terenie Powiatu stanowi niedopuszczalną modyfikację przepisu art. 3 ustawy. Ustawodawca wskazał krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca, bez żadnych ograniczeń;

3) w § 5 ust. 4-5 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy współpracy oraz priorytetowe zadania publiczne używając zwrotu „w szczególności”. Rada Powiatu zgodnie z wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny. Katalog ten powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętego zakresu przedmiotowego współpracy oraz zadań priorytetowych. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 5 ust. 4-5 załącznika do uchwały zwrotu „**w szczególności**” powoduje, że zakres ten przybiera postać wyliczenia otwartego. W tym zakresie Program nie jest określony kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę. W kontekście powyższego

stanowiska należy również uznać za nieprawidłowy zapis zawarty w § 5 ust. 6, który stanowi, że wymienione zadania stanowią katalog otwarty, który może być poszerzony o inne działania wymienione w ustawie bez konieczności wprowadzenia zmian w zapisach niniejszego programu.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że w § 5 załącznika do uchwały nie zachowano prawidłowej kolejności ustępów – postanowienia tego paragrafu dwukrotnie zawierają ust. 4;

4) zapis § 5 ust. 7 załącznika do uchwały jest niezrozumiały ponieważ dopiero po wyłonieniu najkorzystniejszej oferty w otwartym konkursie ofert przekazywane są środki finansowe. Konkurs nie jest trybem przekazywania środków jak zostało to uregulowane przez Radę w § 5 ust. 7 załącznika do uchwały;

5) w § 5 ust. 9 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Zarząd Powiatu powołuje komisję konkursową.

Zobowiązanie Zarządu do powołania komisji konkursowej stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 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. W przepisie tym Rada również postanowiła, że wyboru ofert dokona Zarząd.

Wskazać należy, że zapis ten wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczy określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach;

6) w § 5 ust. 11 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów.

Takie postanowienie jest w sprzeczności z zasadami współpracy, która odbywa się na zasadach jawności (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2014 r., sygn. akt III SA/Wr 175/14, wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20);

7) z § 5 ust. 12 załącznika do uchwały Rada wynika, że komisja w sprawach dotyczących ofert podejmuje rozstrzygnięcia.

Komisja konkursowa powołana jest do opiniowania ofert złożonych w konkursie, nie jest uprawniona do podejmowania żadnych decyzji i rozstrzygnięć. Zapis taki stanowi przekroczenie delegacji zawartej w art. 5a ust.4 pkt 11 ustawy;

8) w § 5 ust. 15 załącznika do uchwały Rada przyznała komisji konkursowej prawo zgłoszenia propozycji podziału środków finansowych na realizację zadań publicznych.

Zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego, bowiem komisja posiada wyłącznie uprawnienia opiniodawcze, co wprost wynika z art. 15 ust. 2a ustawy, zatem komisja nie może przedstawiać Zarządowi propozycji podziału środków finansowych;

9) w § 7 ust. 2 załącznika do uchwały Rada uregulowała priorytetowe zadania publiczne, z kolei z § 5 ust. 5 załącznika do uchwały wynika, że wymienione zadania również mają charakter zadań priorytetowych, a zatem należy uznać, że zagadnienie to uregulowane zostało w dwóch jednostkach redakcyjnych. Zdaniem organu nadzoru taki sposób stanowienia przepisów wprowadza chaos w akcie prawa miejscowego.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z § 58 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) każdą jednostkę redakcyjną zapisuje się od nowego wiersza i poprzedza oznaczeniem umieszczonym w tym samym wierszu. Natomiast Rada jednostkę redakcyjną jaką jest § zamieszcza pośrodku strony co jest sprzeczne z powołanymi Zasadami techniki prawodawczej.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 10 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
Zarząd Powiatu w Brzezinach