

Łódź, 18 stycznia 2023 r.

PNIK-I.4131.68.2023

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 LXI/285/22 Rady Powiatu w Brzezinach z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia „Programu współpracy Powiatu Brzezińskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2023 rok”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 13 stycznia 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 § 3 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi: pomocniczości, partnerstwa, suwerenności, efektywności, uczciwej konkurencji, 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,

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, iż w powołanych wyrokach sąd podkreślił, że Rada nie ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy.

2) w § 5 ust. 4 załącznika do uchwały Rada określiła zakres przedmiotowy współpracy poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, 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. Konieczne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 5 ust. 4 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy zadania te nie są określone kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

Zapisy zawarte w § 1 ust. 3, § 5 ust. 1 i § 7 ust. 1 załącznika do uchwały również dotyczą zakresu przedmiotowego współpracy.

Ponadto organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia do treści § 5 ust. 5 oraz § 9 ust. 4 załącznika do uchwały.

3) w § 5 ust. 6 załącznika do uchwały Rada wskazała, że wymienione zadania stanowią katalog, który może być poszerzony o inne działania wymienione w ustawie bez konieczności wprowadzania zmian w zapisach niniejszego programu.

Na podstawie art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy, Rada jest zobowiązana do uregulowania 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 powiat uznał za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. Zatem zapis wprowadzony przez Radę przekracza delegację ustawową wynikającą z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

4) w § 5 ust. 9 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Zarząd powoła komisję w celu przeprowadzenia konkursu oraz przedłożenia Zarządowi propozycji wyboru ofert, na które proponuje udzielenie dotacji. Wyboru ofert dokona Zarząd.

Zobowiązanie Zarządu 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. 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. Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w art. 15 ust. 1 ustawy wskazano organ właściwy do wyboru oferty i przyznania dotacji, zatem Rada nie jest uprawniona do powtarzania regulacji ustawowych.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej wynikającej z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie uregulowała w sposób prawidłowy trybu powołania komisji konkursowej.

5) w § 5 ust. 11 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych, bez udziału oferentów. Termin i miejsce posiedzenia komisji określa przewodniczący.

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 dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20).

6) w § 5 ust. 12 załącznika do uchwały Rada wskazała, że komisja podejmuje rozstrzygnięcia w głosowaniu jawnym, zwykłą większością głosów w obecności co najmniej 2/3 pełnego składu osobowego. W przypadku równej liczby głosów decyduje głos przewodniczącego.

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 władczych kompetencji w formie rozstrzygnięć.

7) w § 5 ust. 15 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja konkursowa przedstawia zarządowi propozycje podziału środków finansowych na realizację zadań publicznych.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że zadaniem komisji konkursowej jest wyłączenie opiniowanie złożonych ofert, zatem nie jest uprawniona do składania propozycji podziału środków finansowych na realizację zadań publicznych.

8) w § 6 ust. 1 i ust. 3 załącznika do uchwały Rada zawarła zapisy dotyczące środków finansowych przeznaczonych na realizację programu.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy Rada została upoważniona do określenia wysokości środków planowanych na realizację programu, zatem organ stanowiący dopuścił się przekroczenia delegacji ustawowej wynikającej z ww. przepisu.

9) w § 9 ust. 1-3 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób realizacji programu.

Zdaniem organu nadzoru zapisy zawarte w ww. paragrafie nie regulują 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 materię podlegającą regulacji, w tym również określić sposób realizacji programu.

Zdaniem organu nadzoru Rada nie została upoważniona do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych komórkach organizacyjnych starostwa powiatowego, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują staroście, który jest kierownikiem starostwa i określa zarówno organizację, jak i zasady funkcjonowania starostwa oraz pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników starostwa oraz kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych powiatu. Dlatego też, to nie Rada, a starosta ma wyłączne prawo podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne starostwa powiatowego oraz nakładania na pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że materia dotycząca przedłożenia sprawozdania organowi stanowiącemu została uregulowana w art. 5a ust. 3 ustawy, zatem Rada dopuściła się powtórzenia regulacji ustawowej.

10) w § 11 załącznika do uchwały Rada uregulowała kontrolę realizacji zadań publicznych przez organizacje.

Organ nadzoru wskazuje, że powyższa materia została uregulowana w art. 17 ustawy.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Zawsze, bowiem tego rodzaju

powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20).

Organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, Zgodnie z § 124a ust. 1 i 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). W świetle przytoczonego przepisu organ nadzoru stwierdza, że przyjęta przez Radę technika legislacyjna nie odpowiada powyższym zasadom. Rada powinna usystematyzować problematykę wynikającą z art. 5a ust. 4 ustawy odpowiednio w rozdziały, a następnie rozwijając poszczególne zagadnienia wprowadzać zgodnie z § 124 ww. załącznika do rozporządzenia jednostki redakcyjne w postaci paragrafu, ustępu, punktu, litery, tiret, podwójny tiret.

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:
Zarząd Powiatu w Brzezinach