

Łódź, 8 grudnia 2021 r.

PNIK-I.4131.897.2021

Rada Gminy Domaniewice

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 XXX/185/21 Rady Gminy Domaniewice z dnia 5 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia „Rocznego programu współpracy na 2022 rok Gminy Domaniewice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 16 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 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 uchwały i załącznika do uchwały:

1) w § 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy w Domaniewicach oraz Biuletynie Informacji Publicznej.

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. akt III SA/Łd 429/20; w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r., 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 w § 3 uchwały, zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa;

2) w § 2 ust. 2 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca Gminy 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 2020 r., 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;

3) w § 3 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie, że jest to realizacja zadań Gminy określona w ustawach.

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, 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 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. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w art 4 ust. 1 ustawy, ustawodawca określił sferę zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zadania wymienione w § 3 pkt 2-4 załącznika do uchwały, w ocenie organu nadzoru nie mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy. W kontekście tych uwag należy uznać, że zapis zawarty w § 2 ust. 1 jest również nieprawidłowy;

5) w § 5 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące priorytetowych zadań publicznych poprzez wskazanie „w szczególności” dziewięciu obszarów tych zadań.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy priorytetowych zadań publicznych 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 priorytetowych zadań publicznych, o których mowa w art. 5a ust. 4 pkt 5 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 priorytetowe 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. Natomiast użycie w § 5 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres priorytetowych zadań 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;

6) w § 6 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada wskazała podmioty będące realizatorami Programu.

Zdaniem organu nadzoru taka regulacja nie stanowi określenia sposobu realizacji Programu. Podobnie zapis zawarty w § 6 ust. 4 załącznika do uchwały nie odzwierciedla sposobu realizacji Programu tylko dotyczy sposobu przeprowadzenia otwartego konkursu ofert tj. w oparciu o przepisy ustawy i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze. Taka regulacja oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy;

7) w § 9 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy powołuje Komisję Konkursową.

Zobowiązanie Wójta 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 jest podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana;

8) w § 9 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały, Rada zawarła postanowienia dotyczące składu komisji.

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. Należy podkreślić, że Rada określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej. Tym samym tryb powoływania ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być utożsamiane z określeniem składu tej komisji. 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 § 9 ust. 2-3 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).

9) w § 9 ust. 4 załącznika do uchwały, Rada uregulowała zagadnienie, które ustawodawca zawarł w art. 15 ust. 2f ustawy, zgodnie z tym przepisem do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy - Kodeks postępowania administracyjnego dotyczące wyłączenia pracownika.

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, a ponadto w orzecznictwie sądów administracyjnych jest utrwalony pogląd, że Rada nie ma uprawnienia do powielania uregulowań zawartych w ustawie;

10) w § 9 ust. 5 załącznika do uchwały, Rada określiła zadania komisji konkursowej, do których należy m.in. ich merytoryczna ocena, składanie propozycji wysokości dotacji.

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 oferty, co wprost wynika

z art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji. Podobnie komisja konkursowa nie ma żadnych kompetencji do składania propozycji co do wysokości dotacji. Zapisy takie przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

11) w § 9 ust. 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, 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);

12) w § 9 ust. 8 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że decyzje Komisja podejmuje zwykłą większością głosów (...).

Organ nadzoru zwraca uwagę, że Komisja nie podejmuje żadnych decyzji, a wyłącznie opiniuje złożone oferty, zatem zapis taki nie znajduje uzasadnienia prawnego;

13) w § 9 ust. 10 i ust. 11 załącznika do uchwały Rada uregulowała zagadnienia, które wprost wynikają z ustawy tj. z art. 15 ust. 1 - to Wójt jako organ administracji publicznej podejmuje decyzję o rozstrzygnięciu konkursu, natomiast w art. 15 ust. 2j ustawy zawarty jest sposób ogłoszenia wyników konkursu. 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;

14) w § 11 ust. 6, ust. 7 i ust. 9 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które już wcześniej Rada zawarła w Programie, a ponadto są to kwestie już uregulowane w ustawie a ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do powielania uregulowań zawartych w ustawie.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 14 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-Chładzyńska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości
Wójt Gminy Domaniewice