

Łódź, 6 grudnia 2022 r.

PNIK-I.4131.1216.2022

Rada Miejska w Warcie

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 z późn. zm.).

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XLVII/328/2022 Rady Miejskiej w Warcie z dnia 7 listopada 2022 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Gminy Warta z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023”, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 16 listopada 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 ust.1 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, suwerenności stron, 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 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;

2) w § 4 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy współpracy Gminy Warta z organizacjami pozarządowymi używając zwrotu „w szczególności”. Rada Miejska w Warcie zgodnie z wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny, w tym określić zakres przedmiotowy współpracy Gminy.

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. Zatem konieczne jest, aby ta materia była w programie ujęta w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 4 ust. 1 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;

3) w § 8 ust. 2- 4 i ust. 6 załącznika do uchwały zawarto regulacje, które są powtórzeniem odpowiednio art. 13 i art. 12 i art. 14 ustawy, a ponadto nie regulują sposobu realizacji programu. Z kolei postanowienia zawarte w § 8 ust. 1, ust. 5 oraz ust. 7-9 załącznika do uchwały również nie regulują sposobu realizacji programu. Zatem w ocenie organu nadzoru Rada nie wypełniła delegacji ustawowej określonej w treści art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy.

Pominięcie przez radę gminy któregoś z wcześniej wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawę. W istocie doszło do tzw. „pominięcia uchwałodawczego” (por. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 834/17);

4) w § 12 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisję konkursową powołuje Burmistrz Warty.

Zobowiązanie Burmistrza 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;

6) w § 12 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że udział w pracach komisji konkursowych jest nieodpłatny.

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 nieodpłatnego udziału w komisji konkursowej. Zapis taki nie może być utożsamiony z zasadami działania komisji konkursowych;

7) w § 12 ust. 4-7 załącznika do uchwały Rada zawarła zapisy dotyczące składu komisji konkursowej.

Tego rodzaju zapisy wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Na podstawie ww. przepisu ustawy, Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tryb powoływania oraz określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Ponadto zagadnienia dotyczące składu komisji zostały uregulowane w ustawie zatem brak jest podstawy do ponownego stanowienia w przedmiocie już uregulowanym przez ustawodawcę;

8) w § 12 ust. 8-9 załącznika do uchwały Rada zawarła zapisy dotyczące oceny ofert przez komisję konkursową pod względem formalnym i merytorycznym.

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 kompetencji merytorycznych i formalnych. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

9) w § 12 ust. 10 załącznika do uchwały Rada przyznała Burmistrzowi prawo wskazania przewodniczącego komisji.

W ocenie organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie takiego uprawnienia, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy;

10) w § 12 ust. 12 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja obraduje na posiedzeniach zamkniętych.

Takie postanowienie jest w sprzeczności z zasadami 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);

11) w § 12 ust. 14 załącznika do uchwały Rada przyznała komisji konkursowej prawo zgłoszenia propozycji wyboru najkorzystniejszej oferty.

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 podejmować żadnych rozstrzygnięć ani przedstawiać Burmistrzowi propozycji wyboru oferty;

12) w § 12 ust. 15 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że ostateczną decyzję o przyznaniu i wysokości dotacji podejmuje Burmistrz Warty.

W art. 15 ust. 1 ustawy wskazano organ właściwy do wyboru oferty i przyznania dotacji, zatem Rada nie jest uprawniona do powtarzania regulacji ustawowych;

13) w § 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że zasady współpracy mogą być modyfikowane wraz ze zmieniającymi się przepisami prawa oraz sytuacją finansową Gminy Warta.

Rada powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę co oznacza, że nie może przybierać formy programu otwartego.

Ponadto należy wskazać, że w piśmie z dnia 25 października 2021 r. znak: PNIK.I - 4131.672.2021 oraz z dnia 12 września 2022 r. znak: PNIK.I - 4131.935.2022 organ nadzoru przedstawił uwagi dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, które należy stosować w procesie podejmowania przedmiotowej uchwały.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 12 grudnia 2022 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

Do wiadomości
Burmistrz Warty