

Łódź, 21 listopada 2022 r.

PNIK-I.4131.1153.2022

Rada Gminy Krzyżanów

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 XXXVII/300/2022 Rady Gminy Krzyżanów z dnia 4 listopada 2022 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Krzyżanów z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2023 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 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 § 4 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady współpracy tj.: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

Mając 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 § 6 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała zakres przedmiotowy programu współpracy powołując się ogólnie na art. 4 ust. 1 ustawy.

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. Resumując, zdaniem organ nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez ogólne odesłanie do art. 4 ust. 1 ustawy.

3) w § 6 ust. 2 załącznika do uchwały Rada wskazała, że jako zadania priorytetowe określa się zadania o charakterze gminnym, międzygminnym, lokalnym, powiatowym i wojewódzkim.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy uchwała program współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, aby realizować zadania z zakresu zadań gminy, a nie zadań międzygminnych, lokalnych, powiatowych, wojewódzkich.

4) w § 6 ust. 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt może, na wniosek podmiotu programu rozszerzyć listę zadań realizowanych w 2023 roku, po zasięgnięciu opinii komisji Rady Gminy i uzgodnieniu z zainteresowanymi organizacjami.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy to Rada została upoważniona do określenia zakresu przedmiotowego programu współpracy, zatem nie może przekazać tego uprawnienia organowi wykonawczemu gminy. Ponadto organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt. 2 zawiadomienia.

5) w § 7 pkt 7 załącznika do uchwały Rada uregulowała inne formy współpracy poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 4 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym programie współpracy form współpracy. 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 formy współpracy na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 7 pkt 7 załącznika do uchwały zwrotu „w szczególności” powoduje, że formy współpracy zawarte ww. zapisie przybierają postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy formy współpracy nie są określone kompleksowo, do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę, że zapis zawarty w § 7 załącznika do uchwały nie wyczerpuje dyspozycji zawartej w art 5a ust. 4 pkt 7 ustawy, bowiem nie precyzuje na czym polega sposób realizacji programu.

6) § 9 ust. 1 załącznika do uchwały Rada uregulowała sposób oceny realizacji programu poprzez użycie zwrotu „w szczególności”.

Organ nadzoru podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt. 5 zawiadomienia.

7) w § 9 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt nie później niż do 31 maja złoży Radzie sprawozdanie z realizacji programu za rok poprzedni.

Materia dotycząca przedłożenia sprawozdania organowi stanowiącemu została uregulowana w art. 5a ust. 3 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).

8) w § 11 ust. 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Wójt w drodze zarządzenia powołuje komisję konkursową ze wskazaniem jej przewodniczącego w celu zaopiniowania złożonych ofert.

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. 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. Dodatkowo zdaniem organu nadzoru Rada nie posiada delegacji do uprawnienia Wójta do wskazania przewodniczącego komisji, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. pkt 11 ustawy.

9) w § 11 ust. 5 załącznika do uchwały Rada wskazała, że komisja podejmuje rozstrzygnięcia. 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.

10) w § 11 ust. 9 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert wraz z decyzją o wysokości przyznanej dotacji dokonuje Wójt.

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

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 25 listopada 2022 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Justyna Szymańska-Chłodzińska
Zastępca Dyrektora Wydziału
Prawnego, Nadzoru i Kontroli

Do wiadomości:
Wójt Gminy Krzyżanów