

Łódź, 7 stycznia 2022 r.

PNIK-I.4131.10.2022

**Rada Gminy Dmosin**

**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 1960 r. – 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 XXXIV/213/21 Rady Gminy Dmosin z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia "Rocznego programu współpracy Gminy Dmosin z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2022 rok".

**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 załącznika do uchwały:

1) w § 6 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz wskazała kryterium decydujące o podjęciu współpracy przez gminę z organizacjami.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy Rada została zobowiązana do określenia w podejmowanym Programie 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. 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. Ponadto w § 6 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że podstawowym kryterium decydującym o podjęciu współpracy gminy z organizacjami jest prowadzenie przez te organizacje działalności na terenie gminy i/lub na rzecz jego mieszkańców. Powyższy zapis oznacza ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do tych, które mają siedzibę na terenie Gminy Dmosin lub działających na rzecz mieszkańców, a to oznacza modyfikację art. 3 ustawy, ale również wykracza poza zakres upoważnienia określonego w ustawie. Ustawodawca wskazał już krąg podmiotów, z którymi może być nawiązana współpraca i ponowne regulowanie tej kwestii przez Radę nie mieści się w zakresie upoważnienia zawartego w art. 5a ust. 1 i ust. 11 ustawy.

2) w § 10 ust. 3 załącznika do uchwały, Rada wskazała, że podmiotami uczestniczącymi w realizacji programu są komórki organizacyjne Urzędu, które prowadzą bezpośrednią współpracę z organizacjami pozarządowymi.

Zdaniem organu nadzoru organ stanowiący gminy nie został upoważniony do określania obowiązków i zadań pracowników samorządowych zatrudnionych w poszczególnych komórkach organizacyjnych urzędu, gdyż kompetencje w tym zakresie przysługują wójtowi, który jest kierownikiem urzędu gminy i określa zarówno organizację, jak i zasady funkcjonowania urzędu, pełni funkcję zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników

urzędu gminy i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, a więc sprawuje władztwo organizacyjne nad aparatem pomocniczym organów gminy (art. 33 ust. 2, ust. 3, ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym). Dlatego też, to nie Rada, a Wójt - jako organ wykonawczy gminy i jednocześnie zwierzchnik służbowy pracowników urzędu - ma wyłączne prawo podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne urzędu oraz nakładania na pracowników obowiązków związanych z realizacją programu współpracy;

3) w § 12 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada uregulowała sposób oceny realizacji programu poprzez wskazanie mierników, które będą temu służyły. Wyliczenie tych mierników jest przykładowe, świadczy o tym użycie zwrotu „w szczególności”.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 9 ustawy Rada została zobowiązana do uregulowania w podejmowanym programie, sposobu oceny programu. Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia, powinna uregulować tę materię w sposób kompleksowy i precyzyjny, w tym również określić katalog stosowanych mierników do oceny realizacji programu. Katalog ten powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, co do przyjętych mierników, które gmina uznała za właściwe w danym roku. Zatem konieczne jest, aby mierniki oceny realizacji programu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Natomiast użycie w § 12 ust. 1 załącznika do uchwały zwrotu „w **szczególności**” powoduje, że zakres tych mierników przybiera postać wyliczenia otwartego. Resumując, zdaniem organ nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez użycie zwrotu w szczególności, bowiem wtedy mierniki te nie są określone kompleksowo do czego zobowiązuje ustawodawca lokalnego prawodawcę;

4) w § 12 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada zawarła postanowienie dotyczące terminu przedłożenia sprawozdania z realizacji programu oraz publikacji sprawozdania.

Przyjęta przez Radę regulacja prawna stanowi bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w ustawie tj. w art. 5a ust. 3, a ustawodawca wyklucza powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Powyższe regulacje stanowią przekroczenie przez Radę granic upoważnienia ustawowego. Ponadto postanowienia w tym zakresie nie dotyczą sposobu oceny realizacji programu.

5) w § 14 ust. 2 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że Wójt Gminy zarządzeniem powołuje komisje konkursowe.

Zobowiązanie Wójta do powołania komisji konkursowych 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 § 14 ust. 3 i ust. 5 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 § 14 ust. 3 i ust. 5 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);

7) w § 15 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że Wójt Gminy wyznacza przewodniczącego komisji konkursowej, który kieruje jej pracami.

Zdaniem organu nadzoru ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do wskazania przewodniczącego komisji konkursowej, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt. 11.

8) w § 15 ust. 4 załącznika do uchwały, Rada zawarła postanowienie, 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 dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20);

9) w § 15 ust. 6 załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że w sytuacjach tego wymagających komisja podejmuje ostateczną decyzję w głosowaniu jawnym (...).

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

10) w § 16 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada wskazała, że komisja dokonuje oceny ofert 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 z art. 15 ust. 2a ustawy. Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania komisji konkursowej jakichkolwiek merytorycznych kompetencji. Wobec powyższego § 16 ust. 3 załącznika do uchwały również nie ma uzasadnienia prawnego;

11) w § 19 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie odnoszące się do dotacji dla organizacji pozarządowej.

Zapis ten przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczy trybu i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Ponadto zagadnienie dotyczące przyznania dotacji i zawarcia umowy w zakresie realizacji określonego zadania publicznego reguluje art. 16 ustawy;

12) w § 20 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestię ogłoszenia wyników konkursu. Zagadnienie to wynika wprost z art. 15 ust. 2j ustawy. Wprowadzenie takiej regulacji stanowi przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11, bowiem nie dotyczą one trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej;

13) w § 24 ust. 1 załącznika do uchwały, Rada przyjęła, że program ma charakter otwarty. Wójt Gminy Dmosin może na podstawie własnego rozeznania potrzeb lokalnych lub na wniosek organizacji pozarządowych określić nowe zadania dotyczące realizacji programu na zasadach określonych w ustawie lub w odrębnych przepisach.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że cały program (tj. zagadnienia w nim zawarte) musi mieć charakter zamknięty. Zdaniem organu nadzoru, Rada nie może postanowić, że program ma charakter otwarty, bowiem podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu

terytorialnego nie mogą mieć wątpliwości, co do treści programu, zadań w nim zawartych jak i form współpracy.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 12 stycznia 2022 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

**Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO**

*Ewa Wardęga*  
**Dyrektor Wydziału Prawnego, Nadzoru  
i Kontroli**

Do wiadomości:  
Wójt Gminy Dmosin