

Łódź, 8 grudnia 2021 r.

PNIK-I.4131.894.2021

**Rada Gminy Wodzierady**

**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 XXXI/258/2021 Rady Gminy Wodzierady z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Gminy Wodzierady z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działającymi na jej terenie, na 2022 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 17 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 20202 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, organu 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 z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r. i podlega wywieszeniu na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy w Wodzieradach.

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 Rozdziale I ust. 2 i ust. 4 załącznika do uchwały, Rada wprowadziła regulacje ograniczające współpracę Gminy w ramach programu do organizacji pozarządowych działających na rzecz Gminy i jej mieszkańców.

Ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do działających na rzecz Gminy lub dla jej mieszkańców modyfikuje przepis 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 bądź regulowanie odmiennie niż w ustawie, nie mieści się w zakresie upoważnienia art. 5a ust. 1 i ust. 4 ustawy. Każde działanie organu władzy, w tym także rady gminy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie, gdyż organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Natomiast powtarzanie zapisów ustawowych, jak również ich modyfikacja stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16);

3) w Rozdziale III załącznika do uchwały Rada przyjęła, że współpraca Gminy z organizacjami prowadzącymi działalność pożytku publicznego opiera 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. W kontekście tych orzeczeń należy uznać, że Rada nie ma również uprawnienia do

stanowienia zapisu zawartego w Rozdziale I ust. 1 pkt 6 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy;

4) w Rozdziale IV załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie, że jest to realizacja zadań własnych Gminy określonych 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 strefę zadań publicznych wykonywanych przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określając zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi;

5) Rozdział VIII załącznika do uchwały dotyczy sposobu realizacji Programu. Zdaniem organu nadzoru Rada nie uregulowała tego zagadnienia, bowiem postanowienia zawarte w tym Rozdziale są albo bardzo ogólne albo dotyczą innego zagadnienia.

W ust. 1 Rozdziału VIII załącznika do uchwały Rada przyjęła, że zlecenie realizacji zadań publicznych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 może nastąpić w formach przewidzianych w ustawie lub odrębnych przepisach.

Rada nie może ogólnikowo określać form zlecenia realizacji zadań, bowiem podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie mogą mieć wątpliwości, jakie sposoby realizacji programu gmina uznała za właściwe i wystarczające w ramach współpracy w danym roku.

Z kolei w ust. 3 Rozdziału VIII załącznika do uchwały, Rada określiła **zasady** przeprowadzenia konkursu, które w ocenie organu nadzoru nie stanowią określenia sposobu realizacji programu, przy czym zapisy regulujące te zasady są zawarte w ustawie a ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych

w ustawie. Podobne zastrzeżenie dotyczy zapisów zawartych w ust. 4 i ust. 5 Rozdziału VIII załącznika do uchwały tj. Rada powtórzyła regulacje wynikające z ustawy;

6) w Rozdziale XII ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy Wodzierady powołuje komisje konkursowe ze wskazaniem przewodniczącego.

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

7) w Rozdziale XII ust. 2 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 dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/ Łd 360/20);

8) w Rozdziale XII ust. 4 załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące wyłączenia osoby, która w ocenie złożonej oferty, może budzić zastrzeżenia, co do jej bezstronności. Zagadnienie to zostało uregulowane w art. 15 ust. 2f ustawy, zgodnie z którym 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;

9) w Rozdziale XII ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że rozstrzygnięcia Komisji nie są wiążące dla Wójta.

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

10) w Rozdziale XII ust. 8 załącznika do uchwały Rada przyjęła, że uczestnictwo w pracach Komisji jest nieodpłatne.

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 o przysługiwaniu bądź nieprzysługiwaniu członkom komisji wynagrodzenia za udział w jej pracach. Zasady uczestnictwa poszczególnych członków komisji w jej pracach (w tym m.in. rozstrzygnięcie o przysługiwaniu im z tego tytułu konkretnych uprawnień) nie mogą być uznane za tożsame z zasadami działania komisji konkursowych jako podmiotu opiniującego oferty w konkursach ofert;

11) w Rozdziale XIII załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Program wyznacza główne zadania i kierunki współpracy z organizacjami pozarządowymi, jednakże nie wyklucza on możliwości podejmowania zadań innych niż w nim wymienione, których potrzeba realizacji wyniknie w trakcie roku.

Powyższy zapis oznacza, że przyjęty program ma charakter otwarty. 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 jak już wcześniej zostało wskazane, 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 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-Chłodzińska***  
**Zastępca Dyrektora Wydziału**  
**Prawnego, Nadzoru i Kontroli**

Do wiadomości  
Wójt Gminy Wodzierady