

Łódź, 20 grudnia 2021 r.

PNIK-I.4131.957.2021

**Rada Gminy Rogów**

### **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 XXXVIII/197/2021 Rady Gminy Rogów z dnia 18 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Programu współpracy Gminy Rogów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami określonymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2022 rok, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 29 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 § 4 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

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.

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40 Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP  
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

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 2019r., 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 § 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 3 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca z organizacjami pozarządowymi realizowana będzie z zachowaniem zasad: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności z poszanowaniem interesów partnerów współpracy.

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 2020r., 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, iż w powołanych wyrokach sąd podkreślił, że rada nie ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy;

3) w Rozdziale 4 pkt 4 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące zakresu przedmiotowego współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi powołując się ogólnie, że jest to realizacja zadań publicznych określonych w art. 4 ustawy, w zakresie odpowiadającym zadaniom własnym gminy.

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, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Resumując, zdaniem organu nadzoru Rada nie może tej materii regulować poprzez ogólne odesłanie do art. 4 ust. 1 ustawy. Ponadto w ocenie organu nadzoru zakres przedmiotowy zawarty w Rozdziale 4 pkt 1-3 załącznika do uchwały nie mieści się w katalogu zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy;

4) w Rozdział 7 ust. 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komórki organizacyjne Urzędu prowadzą bezpośrednią współpracę z organizacjami pozarządowymi, a w punktach od 1-4 określiła na czym polega ta współpraca.

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;

5) w Rozdziale 9 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 Rozdziale 9 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;

6) w Rozdziale 9 ust. 2-3 załącznika do uchwały Rada wskazała odpowiednio termin do składania przez Wójta Gminy sprawozdania z realizacji programu oraz miejsce 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.

7) w Rozdziale 11 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy powołuje komisje konkursowe.

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 2020r., 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 podstaw prawnych do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana;

8) w Rozdziale 11 ust. 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że kandydatem na członka komisji konkursowej może zostać każdy przedstawiciel organizacji pozarządowej mającej siedzibę na terenie Gminy Rzgów lub działającej na rzecz jej mieszkańców, pod warunkiem że organizacja która reprezentuje, nie będzie brała udziału w konkursie.

Powyższy zapis oznacza ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do tych, które mają siedzibę na terenie Gminy Rzgów 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;

9) w Rozdziale 11 ust. 7 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że komisja może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe, jeżeli: 1) żadna organizacja nie

wskazała osób do składu komisji lub; 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji lub; 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2r ustawy.

Zagadnienie to jest wprost uregulowane w art. 15 ust. 2da ustawy, zatem brak jest uzasadnienia prawnego jest jego przytaczania;

10) w Rozdziale 11 ust. 8 Załącznika do uchwały, Rada uregulowała kwestie dotyczące uczestnictwa w pracach Komisji osób z głosem doradczym.

Zagadnienie to jest wprost uregulowane w art. 15 ust. 2e i ust. 2ea ustawy, zatem nie uzasadnione jest jego przytaczanie, tym bardziej, iż w ocenie organu nadzoru nie mieści się to w delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Rada nie ma delegacji do ponownego regulowania materii już uregulowanych w ustawie;

11) w Rozdziale 11 ust. 9 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. pkt 11 ustawy;

12) w Rozdziale 11 ust. 17 Załącznika do uchwały, Rada postanowiła, że obsługę komisji konkursowej prowadzą pracownicy Urzędu Gminy Rogów.

Organ nadzoru do tego zapisu podnosi te same zastrzeżenia, które zawarł w pkt 4 zawiadomienia.

13) w Rozdziale 11 ust. 18 lit. f załącznika do uchwały, Rada przyjęła, że protokół z posiedzenia komisji zawiera propozycje komisji w sprawie podziału środków finansowych. Natomiast w Rozdziale 11 ust. 20 załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotacji dla organizacji pozarządowej.

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 komisji konkursowej kompetencji do składania propozycji co do podziału środków finansowych jak również do regulowania kwestii związanych z dotacją. Zapisy takie przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

14) w Rozdziale 11 ust. 21 Załącznika do uchwały, Rada zawarła postanowienia, które odnoszą się do wyników głosowania, zagadnienie to zostało już uregulowane art. 15 ust. 2g ustawy. Rada nie ma delegacji do ponownego regulowania materii już uregulowanych w ustawie;

15) w Rozdziale 12 ust. 4 Załącznika do uchwały, Rada przyjęła, że program ma charakter otwarty. Wójt może na podstawie własnego rozeznania potrzeb lokalnych lub na wniosek organizacji pozarządowych określić nowe zadania dotyczące realizacji programu na zasadach określonych w ustawie lub 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 (jak już wcześniej zostało wskazane w pkt 3 zawiadomienia), 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 27 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 Rogów