

Łódź, 21 grudnia 2021 r.

PNIK-I.4131.972.2021

Rada Gminy Andrespol

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 XLIV/365/21 Rady Gminy Andrespol z dnia 19 listopada 2021 r. w sprawie przyjęcia rocznego programu współpracy Gminy Andrespol z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, 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 3 uchwały Rada postanowiła, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia z mocą obowiązująca od 1 stycznia 2022 roku (...).

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 2 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca z organizacjami pozarządowymi realizowana będzie w oparciu o zasadę: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, jawności, uczciwej konkurencji i wzajemnego poszanowania.

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. W kontekście tych orzeczeń należy uznać, że Rada nie ma również uprawnienia do stanowienia zapisu zawartego w Rozdziale 1 ust. 1 pkt 3 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji zawarta jest w art. 2 pkt 1 ustawy;

3) w Rozdziale 2 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że podstawowym kryterium decydującym o podjęciu współpracy z Organizacjami Pozarządowymi jest prowadzenie przez nie działalności na terenie Gminy Andrespol lub na rzecz jej mieszkańców.

Powyższy zapis oznacza ograniczenie przez Radę kręgu podmiotów realizujących program współpracy wyłącznie do tych, które mają siedzibę na terenie Gminy Andrespol 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. 2 ustawy. Uwagi te dotyczą również zapisu zawartego w Rozdziale 4 załącznika do uchwały zatytułowanego „Zakres podmiotowy”;

4) w Rozdziale 2 ust. 3- 9 załącznika do uchwały Rada uregulowała zasady przeprowadzenia konkursu, które w ocenie organu nadzoru nie stanowią określenia zasad współpracy, przy

czym zapisy dotyczące konkursu są zawarte w ustawie, a ustawodawca nie przyznał Radzie uprawnienia do powielania uregulowań już zawartych w ustawie;

5) w Rozdziale 3 ust. 2-3 załącznika do uchwały Rada uregulowała ogólnikowo kwestie dotyczące wysokości środków planowanych na realizację programu. Zagadnienie to zostało powtórzone i doprecyzowane w Rozdziale 6 załącznika do uchwały zgodnie z delegacją ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 8 ustawy. Zatem należy stwierdzić, że regulacje zawarte w Rozdziale 3 ust. 2-3 załącznika do uchwały są zbędne;

6) w Rozdziale 7 ust. 3 załącznika do uchwały Rada wskazała 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 8 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że Wójt Gminy Andrespol w drodze zarządzenia powołuje komisję konkursową.

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 do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana;

8) w Rozdziale 8 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowiła, komisja konkursowa działa w oparciu o Regulamin pracy Komisji stanowiący załącznik do Zarządzenia Wójta Gminy Andrespol powołującego komisje.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy Rada obowiązana jest określić w programie współpracy tryb powołania i zasady działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Oznacza, to że zasady pracy Komisji nie mogą być uregulowane w innym dokumencie np. Regulaminie, jak to przyjęła Rada tylko w uchwalanym programie współpracy;

9) w Rozdziale 8 ust. 4 załącznika do uchwały Rada określiła zdania komisji konkursowej, do których należy: 1) ocena ofert pod względem merytorycznym, z uwzględnieniem kryteriów określonych w treści ogłoszenia konkursowego; 2) przygotowanie propozycji podziału środków pomiędzy oferentami (...).

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 jakichkolwiek kompetencji merytorycznych. Komisja konkursowa nie posiada również kompetencji do przygotowania propozycji co do podziału środków finansowych. Zapisy takie przekraczają delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustaw;

10) w Rozdziale 8 ust. 5 pkt 3 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że za udział w posiedzeniach komisji jej członkom nie przysługuje wynagrodzenie i zwrot kosztów podróży.

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 8 ust. 6 pkt 4 i ust. 6 Załącznika do uchwały, Rada zawarła regulacje dotyczące zagadnień administracyjnych związanych z pracą komisji konkursowej.

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. Zatem to Wójt może zdecydować m.in. o tym kto sprawuje obsługę administracyjno-techniczną komisji;

12) w ust. 1 Postanowień końcowych Załącznika do uchwały, Rada przyjęła, że program ma charakter otwarty. Zakłada możliwość uwzględnienia nowych form współpracy i doskonalenia tych, które już zostały określone.

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 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

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

Do wiadomości
Wójt Gminy Andrespol