

Łódź, 30 września 2021 r.

PNIK-I.4131.718.2021

**Rada Powiatu  
w Piotrkowie Trybunalskim**

### **Zawiadomienie o wszczęciu postępowania**

Na podstawie art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zam ) 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 8 ustawy o samorządzie powiatowym w celu kontroli legalności uchwały Nr XLI/279/21 Rady Powiatu w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 21 września 2021 r. w sprawie uchwalenia Roczno Programu Współpracy Powiatu Piotrkowskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2022, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 23 września 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 ustawa, 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, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących postanowień uchwały oraz załącznika do uchwały:

1) W § 1 uchwały Rada postanowiła: „Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Organ nadzoru zwraca uwagę, że sądy administracyjne prezentują stanowisko, iż uchwały dotyczące programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami

**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.

wymienionymi w art. 3 ust. 3 są aktami prawa miejscowego. Pogląd ten utrwalił się także w orzecznictwie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi i został przedstawiony m. in. w wyrokach WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 592/20, sygn. akt III SA/Łd 459/20, z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 360/20 oraz z dnia 28 października 2020 r. sygn. III SA/Łd 429/20, ponadto 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. a. akt III SA/Wr 98/13.

W kontekście powyższych orzeczeń zapis § 4 uchwały stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którym akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy;

2) w § 5 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że: „Przedmiotem współpracy Powiatu Piotrkowskiego z organizacjami pozarządowymi jest realizacja zadań publicznych, o których mowa w 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.

W ocenie organu nadzoru przyjęta przez Radę regulacja narusza powyższy przepis ustawy, ponieważ nie określa wyczerpująco katalogu zadań publicznych, jakie winny być realizowane w ramach programu. 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. Zadania publiczne realizowane w zakresie przedmiotowym programu powinny być skonkretyzowane, a ich katalog organ stanowiący winien sformułować 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 zasadne jest, aby zadania te na obszarze właściwości danej jednostki samorządu określone były w programie w formie katalogu zamkniętego. Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż określając zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami

pozarządowymi nie należy używać zwrotu „w szczególności” bowiem powoduje to, że zakres przedmiotowy programu przybiera postać wyliczenia otwartego.

W kontekście powyższych uwag należy stwierdzić, że regulacje zawarte w § 14 ust. 3 i ust. 4 załącznika do uchwały powodują, iż określone w Rozdziale VI załącznika do uchwały Priorytetowe zadania publiczne, nie stanowią katalogu zamkniętego zadań, co oznacza przekroczenie delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy;

3) postanowienia zawarte w § 7 ust. 2 i ust. 3 załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 5 ustawy, bowiem w myśl tego przepisu Rada zobowiązana jest wyłącznie do określenia priorytetowych zadań publicznych, a zatem nie daje Radzie kompetencji do stanowienia innych regulacji, które nie dotyczą określenia priorytetowych zadań publicznych;

4) w § 12 załącznika do uchwały Rada podjęła się regulacji kwestii dotyczącej informacji o sposobie tworzenia programu oraz przebiegu konsultacji na gruncie art. 5a ust. 4 pkt 10 ustawy.

Oznacza to, że Rada powinna podać zaistniałe w tym zakresie fakty, odnoszące się m. in. do terminu przeprowadzenia konsultacji czy też podmiotów, które w tych konsultacjach brały udział lub faktu nie zgłaszania żadnych propozycji co do przygotowanego projektu programu współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi. W § 12 pkt 5 załącznika do uchwały Rada określiła miejsca, podania do wiadomości protokołu z przebiegu i wyników konsultacji. Informacje na ten temat oraz przebieg przedmiotowych konsultacji winny mieć odzwierciedlenie w przyjętej przez Radę Powiatu uchwale Nr XLI/279/21, stosownie do delegacji określonej przez ustawodawcę w przepisie art. 5a ust. 4 pkt 10.

5) w § 13 ust. 2, ust. 4 i ust. 5 załącznika do uchwały Rada zawarła szereg regulacji dotyczących składu komisji konkursowych

Tego rodzaju zapisy wykraczają poza upoważnienie określone w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy.

Na podstawie ww. przepisu ustawy Rada została upoważniona do określenia trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach. Tym samym tryb powoływania, ani też określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Przyjęte przez Radę regulacje prawne stanowią bezpośrednią ingerencję w materię już uregulowaną w art. 15 ust. 2b-2ea ustawy, a ustawodawca wyklucza doprecyzowanie tych kwestii oraz jakkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym. Tryb

powoływania komisji, a skład komisji nie są pojęciami tożsamymi i nie ulega wątpliwości, że zawarcie postanowień dotyczących składu komisji konkursowych nie realizuje upoważnienia ustawowego do określenia trybu powoływania tych komisji. Skład komisji został uregulowany w ustawie, uregulowaniu w programie ustawodawca pozostawił natomiast kwestie dotyczące trybu powoływania komisji, tj. wskazanie sposobu, w jaki ma nastąpić wybór określonych kandydatur.

Takie postanowienia stanowią przekroczenie granic upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa (Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16).

6) w § 13 ust. 6 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że prace Komisji odbywają się w oparciu o „Regulamin pracy komisji konkursowej (...)” przyjęty przez Zarząd Powiatu w Piotrkowie Trybunalskim w drodze uchwały.

Powyższy zapis narusza w sposób istotny art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, zgodnie z którym ustalenie zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert stanowi obligatoryjny element rocznego programu współpracy. Z powołanego przepisu ustawy wynika, że materia ta winna być wyczerpująco określona przez Radę w uchwalanym programie, jak również to, że Rada jest jedynym organem uprawnionym przez ustawodawcę do stanowienia w powyższym zakresie.

W kontekście zastrzeżeń zawartych w punkcie 5 i 6 zawiadomienia o wszczęciu postępowania nadzorczego należy stwierdzić, że Rada Powiatu nie uregulowała trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartym konkursie, a do czego była zobligowana w myśl art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

7) W § 14 ust. 1 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż w zakresie nieuregulowanym niniejszym Programem do współpracy Powiatu Piotrkowskiego z organizacjami pozarządowymi stosuje się przepisy ustawy i o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ustawy o finansach publicznych ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy Kodeks Cywilny.

Zdaniem organu nadzoru regulacja taka nie mieści się w delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 ustawy. Powyższy zapis narusza art. 87 Konstytucji i godzi w obowiązujący hierarchiczny system źródeł prawa. Z przepisu uchwały wynika, że w pierwszym rzędzie zastosowanie znajduje program współpracy, będący aktem niższego rzędu niż ustawa, a dopiero w sprawach w nim nieuregulowanych, przepisy ustawy. Tym samym przyznano pierwszeństwo przepisom uchwały przed przepisami ustawy.

Zastrzeżenie, jakie zostało zawarte w przytoczonym zapisie programowym dopuszczalne jest jedynie w aktach tego samego rzędu. Niezgodne z Konstytucją jest zaś stawianie przepisów mających charakter wykonawczy przed przepisami ustaw. Stanowi to istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt II SA/Wr 745/06).

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 8 października 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

Zarząd Powiatu w Piotrkowie Trybunalskim