



**WOJEWODA ŁÓDZKI**

PNIK-I.4131.998.2020

Łódź, 13 stycznia 2021 r.

**Rada Miejska w Strykowie**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

#### **stwierdzam nieważność**

§ 8 w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 9, § 17 ust. 4 i ust. 6, § 17 ust. 10, § 17 ust. 11, § 17 ust. 15, § 21 Załącznika Nr 1 oraz Załącznik Nr 1.2 do uchwały Nr XXVIII/283/2020 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Roczno program współpracy Gminy Stryków z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na 2021 r.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Strykowie podjęła w dniu 7 grudnia 2020 r. uchwałę Nr XXVIII/283/2020 w sprawie przyjęcia Roczno program współpracy Gminy Stryków z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na 2021 r.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej zawiadomienia w dniu 31 grudnia 2020 r. znak: PNIK-I.4131.998.2020, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 7 stycznia 2021 r. znak: OR.0711.72.2021 organ nadzoru został poinformowany o powodach, które stanowiły

**ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI**

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrzytka  
[www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu)

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 [www.lodzkie.eu](http://www.lodzkie.eu) w zakładce ochrona danych osobowych.

podstawę podjęcia uchwały w takim kształcie, jednakże ostatecznie stwierdzono, że uchwała zostanie skorygowana na najbliższej sesji Rady.

Mimo powyższego oświadczenia organ nadzoru uznał za zasadne wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w przypadku uchwały, której postanowienia są sprzeczne z prawem z uwagi na wiążący go termin trzydziestodniowy do wydania stosownego aktu nadzoru i jednocześnie przedstawia następujące stanowisko w sprawie.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 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, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5 ustawy, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy.

W art. 5a ust. 4 ww. ustawy ustawodawca zawarł katalog zagadnień wymagających uregulowania przez radę w programie współpracy. W myśl tego przepisu, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności:

1) cel główny i cele szczegółowe programu; 2) zasady współpracy; 3) zakres przedmiotowy; 4) formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2; 5) priorytetowe zadania publiczne; 6) okres realizacji programu; 7) sposób realizacji programu; 8) wysokość środków planowanych na realizację programu; 9) sposób oceny realizacji programu; 10) informację o sposobie tworzenia programu oraz o przebiegu konsultacji; 11) tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Powołany przepis art. 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu. W przepisie tym ujęto elementy, które powinny się znaleźć w uchwale dotyczącej programu współpracy, nie pozbawiając przy tym organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego możliwości poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „w szczególności” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2013 r., sygn. akt III SA/ Wr 143/13).

W § 8 Załącznika do uchwały Rada postanowiła: „Współpraca Gminy z podmiotami Programu w roku 2021 obejmować będzie zadania własne Gminy mieszczące się w katalogu zadań z art. 4 ust. 1, w szczególności:.

Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, że zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi określony w programie przybiera postać wyliczenia otwartego, co może wprowadzać element niepewności u podmiotów

podejmujących współpracę lub noszących się z takim zamiarem, co do możliwych do realizacji w ramach programu działań.

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 precyzyjnie zakres przedmiotowy współpracy, stosownie do brzmienia art. 5a ust. 4 pkt 3 ustawy.

Przepis art. 5a ust. 4 ustawy odzwierciedla minimalną treść programu dając jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego możliwość poszerzenia tego zakresu, na co wskazuje posłużenie się przez ustawodawcę określeniem „w szczególności”, natomiast Rada uchwalając program współpracy nie jest uprawniona do stosowania zasady przyjętej przez ustawodawcę. Rada gminy obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia.

W § 9 Załącznika do uchwały Rada postanowiła: „W przypadku stwierdzenia potrzeb lokalnych lub na wniosek organizacji Burmistrz może wskazać inne zadania i zlecić ich realizację na zasadach określonych w ustawie.

W ocenie organu nadzoru w Programie powinny być kompleksowo wymienione zadania, które będą w jego ramach realizowane. Uwagi organu nadzoru dotyczące regulacji zawartej w § 8 odnoszą się również do treści § 9. Oznacza to, iż Rada, kierując się wytycznymi zawartymi w treści udzielonego jej upoważnienia do podjęcia uchwały, powinna uregulować w sposób pełny i precyzyjny materię podlegającą regulacji uchwałodawczej.

W § 17 ust. 4 i ust. 6 Załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące udziału w pracach komisji osób z głosem doradczym, a także uregulowała możliwość działania komisji bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe we wskazanych przypadkach.

Zagadnienie to jest wprost uregulowane w art. 15 ust. 2da, ust. 2e i ust. 2ea ustawy, zatem brak jest uzasadnienia prawnego do ponownego regulowania tej materii, tym bardziej, iż w ocenie organu nadzoru nie mieści się to w delegacji ustawowej zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 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 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

W § 17 ust. 10 Załącznika do uchwały Rada przyznała Komisji uprawnienie do merytorycznej oceny ofert, przy czym ocena merytoryczna jest dokonywana poprzez

wypełnienie dla każdej oferty formularza stanowiącego Załącznik nr 2 do niniejszego Programu.

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 (art. 15 ust. 2a ustawy). Brak zatem podstaw prawnych do przypisywania w uchwale w sprawie programu współpracy, komisji konkursowej jakichkolwiek kompetencji w tym zakresie. Natomiast regulacja zawarta w § 17 ust. 10 oznacza, że Komisji przyznano kompetencje merytoryczne w sprawie wyboru oferty, do czego nie ma uprawnienia. Zapis taki przekracza delegację ustawową zawartą w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy na potwierdzenie tego stanowiska należy przytoczyć wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 191/17. W tej sytuacji nie znajduje uzasadnienia prawnego pozostawienie w obrocie prawnym Załącznika Nr 1.2 do uchwały, w którym zawarto punktację dotyczącą oceny merytorycznej ofert.

W § 17 ust. 11 załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż komisja opracowuje ostateczną ocenę ofert wraz z proponowaną kwotą dofinansowania.

Wszelkie regulacje zawarte w Programie w zakresie przyznania dotacji, w tym przypadku sformułowanie, że to Komisja proponuje kwotę dofinansowania, stanowi przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. To organ administracji publicznej, którym w tym przypadku jest Burmistrz zobowiązany jest do określenia wysokości dotacji i jej przekazania na realizację zadania a ponadto należy podkreślić, że to ustawa reguluje problematykę związaną z przyznawaniem i przekazywaniem dotacji organizacjom pozarządowym.

W § 17 ust. 15 Załącznika do uchwały Rada uregulowała kwestie dotyczące podania do wiadomości wyników otwartego konkursu ofert oraz wysokość przyznanych środków

Wszelkie regulacje zawarte w Programie w powyższym zakresie stanowią przekroczenie kompetencji określonej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy. Zagadnienia dotyczące ogłaszania wyników otwartego konkursu reguluje ustawa. Rada nie ma upoważnienia do ponownego regulowania materii już uregulowanych w ustawie. 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 14

października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/90; NSA z 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 170/10).

W § 21 Załącznika do uchwały Rada postanowiła, iż w zakresie nieuregulowanym niniejszym Programem stosuje się przepisy ustawy.

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. Wynika bowiem z niego, 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 § 21 Załącznika do Uchwały 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).

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż wymienione na wstępie rozstrzygnięcia nadzorcze zapisy uchwały Nr XXVIII/283/2020 Rady Miejskiej w Strykowie z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia Rocznej programu współpracy Gminy Stryków z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie na 2021 r., zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa tj. art. 5a ust. 4 ustawy. Zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorcze jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135), za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

**WOJEWODA ŁÓDZKI**

***Tobiasz Bocheński***

Do wiadomości  
Burmistrz Strykowa