



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.906.2020

Łódź, 22 grudnia 2020 r.

Rada Miejska w Pabianicach

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

§ 5 w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 6 ust. 1 w zakresie wyrazów „w szczególności”, § 13 ust. 2, § 14 ust. 4 w zakresie wyrazów „i merytorycznym” i ust. 6, § 17 ust. 1 Załącznika do uchwały Nr XXIV/265/20 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 17 listopada 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Pabianic z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pabianicach podjęła w dniu 17 listopada 2020 r. uchwałę Nr XXIV/265/2020 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Pabianic z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej zawiadomienia w dniu 10 grudnia 2020 r. znak: PNIK-I.4131.906.2020, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

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/skrytka
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 w zakładce ochrona danych osobowych.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 16 grudnia 2020 r. znak: SSG.1710.2.2020 Prezydent Miasta Pabianic poinformował, że uchwała zostanie skorygowana na sesji zwołanej w styczniu 2021 r.

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.

Organ nadzoru 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. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

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 organowi stanowiącemu 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).

Mając na uwadze powyższe, zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących regulacji zawartych w Załączniku do uchwały.

§ 5 Załącznika do uchwały stanowi „Przedmiotem współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi jest realizacja zadań należących do sfery zadań publicznych wskazanych w art. 4 ust. 1 ustawy, w szczególności”. Z kolei § 6 ust. 1 tegoż Załącznika stanowi: „Współpraca Miasta z organizacjami pozarządowymi odbywa się w formie finansowej i pozafinansowej, w szczególności w postaci:”.

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.

Zastrzeżenia te należy odnieść także do przytoczonego § 6 ust. 1, w którym Rada również użyła sformułowania „w szczególności” co jak wyżej zostało wyjaśnione stanowi katalog otwarty w zakresie form współpracy, a powinien on być dokładnie sprecyzowany.

Artykuł 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 uchwalając program współpracy Rada nie jest uprawniona do stosowania zasady przyjętej przez ustawodawcę, jest zobowiązana do uregulowania w sposób kompleksowy i precyzyjny materii określonej w art. 5a ust. 4 pkt 3 oraz pkt 4 ustawy.

W § 13 ust. 2 Załącznika do uchwały Rada określiła skład komisji w liczbie 6 członków, wskazując jednocześnie krąg podmiotów, z których wywodzą się członkowie składu komisji.

W ocenie organu nadzoru, powyższe 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. Ani 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. Tymczasem Rada w § 13 ust. 2 określiła skład komisji przytaczając przepisy ustawy a także częściowo je modyfikując i w ten sposób przekroczyła granicę upoważnienia ustawowego, co jest istotnym naruszeniem prawa. Na poparcie tego stanowiska należy powołać Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 października 2017 r., sygn. akt I OSK 2687/16.

Natomiast w § 14 ust. 4 załącznika do uchwały rada postanowiła, że: „Oferty podlegają sprawdzeniu pod względem formalnym i merytorycznym”, z kolei § 14 ust. 6 stanowi: „Przy dokonywaniu oceny merytorycznej Komisja bierze pod uwagę kryteria określone w art.15 ust. 1 ustawy oraz zapisy zawarte w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert”. W przepisach tych Rada zawarła regulacje dotyczące oceny merytorycznej ofert przez komisję konkursową. Zdaniem organu nadzoru Komisja nie posiada kompetencji do oceny merytorycznej ofert. W art. 15 ust. 1 ustawa stanowi, iż oferty rozpatruje organ administracji publicznej z uwzględnieniem kryteriów wskazanych w pkt 1-6 tego przepisu. Zatem stwierdzić należy, iż to organ administracji publicznej, a nie komisja konkursowa została wyposażona w kompetencję do rozpatrywania ofert w oparciu o kryteria określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy. Podkreślić należy, że do zadań komisji konkursowej, zgodnie z art. 15 ust. 2a ustawy należy wyłącznie opiniowanie, nie zaś rozpatrywanie, złożonych ofert. Postanowienia Rady zawarte w przytoczonych przepisach Załącznika do uchwały w ocenie organ nadzoru stanowią przekroczenie kompetencji określonej 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.

Zgodnie z § 17 ust. 1 Załącznika do uchwały „W zakresie nieuregulowanym niniejszym programem do współpracy Miasta z organizacjami pozarządowymi 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 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).

W tym stanie faktycznym i prawnym należy uznać, iż uchwała Nr XXIV/265/2020 w sprawie przyjęcia Programu współpracy Miasta Pabianic z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2021 rok, w zakresie wskazanym w rozstrzygnięciu nadzorczym, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art.5a ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zatem wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione.

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
Prezydent Miasta Pabianic

