



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.800.2021

Łódź, 24 listopada 2021 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 2021 r. poz. 1372 i poz. 1834)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/415/21 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 października 2021 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 2022 rok.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Pabianicach podjęła w dniu 20 listopada 2020 r. uchwałę Nr XXXIX/415/21 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 2022 rok.

Podjęcie uchwały budziło zastrzeżenia organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Miejskiej w Pabianicach zawiadomienia w dniu 5 listopada 2020 r. znak: PNIK-I.4131.800.2021, w którego uzasadnieniu organ przedstawił swoje zastrzeżenia.

W odpowiedzi na zawiadomienie w piśmie z 15 listopada 2021 r. znak: BRM.0711.40.2021 Przewodniczący Rady poinformował, że podziela stanowisko organu nadzoru i uchwała zostanie niezwłocznie przedłożona pod obrady Rady Miejskiej w Pabianicach.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna 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.

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. W art. 5a ust. 4 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).

Podkreślić należy, że w orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntował się pogląd, zgodnie z którym uchwała rady gminy podejmowana w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, jest aktem prawa miejscowego. Program ten konkretyzuje bowiem sposoby działania gminy w celu należytego wypełnienia jej ustawowych obowiązków. Jego treść stanowią normy planistyczne, normy-prognozy i zasady postępowania w określonych sytuacjach, których realizacja stanowi zadania własne gminy. Do istotnych cech programu trzeba zaliczyć to, że obok postanowień

indywidualno-konkretnych, zawiera postanowienia o charakterze generalno-abstrakcyjnym, dotyczące współpracy gminy z organizacjami, spełniającymi kryteria określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nie stanowi tym samym o sytuacji konkretnie określonego adresata, ale o sytuacji prawnej wszystkich podmiotów spełniających określone ustawowo kryteria. Dotyczy zatem praw i obowiązków, nieokreślonych organizacji pozarządowych (bez względu na formę organizacyjną czy osobowość prawną), prowadzących działalność pożytku publicznego, również tych przyszłych a jeszcze nieistniejących (por. wyroki WSA w Olsztynie z 30 czerwca 2020 r., sygn. II SA/OI 271/20; z 20 marca 2018 r., sygn. II SA/OI 78/18; wyrok WSA w Kielcach z 17 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Ke 393/20). Ponadto poglądy te przedstawione zostały m. in. 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; z dnia 28 października 2020 r., sygn. III SA/Łd 429/20; w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2019 r., sygn. akt II SA/OI 120/19; 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. Zatem Rada Miejska stanowiąc w § 3 uchwały, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Powyższe naruszenie skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru dostrzega szereg innych uchybień zawartych w załączniku do uchwały, a mianowicie, że niektóre postanowienia załącznika do uchwały wykraczają poza delegację ustawową.

W § 4 załącznika do uchwały Rada postanowiła, że współpraca Miasta z organizacjami pozarządowymi opiera się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

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 2020 r., 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. W kontekście tych orzeczeń zdaniem organu nadzoru Rada również nie jest uprawniona do stanowienia zapisu zawartego w § 1 pkt 8 załącznika do uchwały, bowiem definicja dotacji jest zawarta w art. 2 ustawy.

W § 9 pkt 2 załącznika do uchwały Rada określając sposób realizacji programu przez Prezydenta Miasta, użyła określenia „w szczególności”.

Użycie w przytoczonej regulacji zwrotu „w szczególności” powoduje, że sposób realizacji programu zawarty w programie przybiera postać wyliczenia otwartego. 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 7 ustawy.

Zgodnie z art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 zawiera w szczególności: tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert. Należy podkreślić, że Rada, określając tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych, jest ściśle związana zakresem przepisu kompetencyjnego, co oznacza, że nie może wykraczać poza jego granice, będąc jednocześnie zobowiązana do wyczerpującego uregulowania elementów wskazanych w normie kompetencyjnej.

W § 13 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia dotyczące powyższej materii, jednakże w ocenie organu nadzoru Rada nie uregulowała zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert, bowiem zapisy zawarte w tym paragrafie nie odzwierciedlają w najmniejszym zakresie tej kwestii.

Ponadto należy zwrócić uwagę na wyrok WSA w Łodzi z dnia 4 grudnia 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 591/20 oraz wyrok z dnia 28 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 429/20 zgodnie, z którymi Rada nie ma uprawnienia do zobowiązania wójta do powołania komisji konkursowej, bowiem w ocenie Sądu jest to przekroczenie delegacji ustawowej. Zatem zapis zawarty w § 13 ust. 3 załącznika do uchwały stanowiący, że: „Komisja powoływana jest przez Prezydenta Miasta w drodze zarządzenia” stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Podobnie za przekroczenie delegacji ustawowej należy uznać treść § 13 ust. 4 załącznika do uchwały, który stanowi: „Ostateczną decyzję o zleceniu zadania publicznego i udzieleniu dotacji podejmuje Prezydent Miasta po zapoznaniu się z opinią Komisji”.

W tym stanie faktycznym i prawnym organ nadzoru uznał, iż rozstrzygnięciem nadzorczym należy objąć w całości uchwałę Nr XXXIX/415/21 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 20 października 2021 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 2022 rok,

bowiem została podjęta z istotnym naruszeniem prawa tj. art.5a ust. 4 powołanej ustawy oraz 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).

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