

Łódź, 22 grudnia 2022 r.

PNIK-I.4131.1322.2022

Rada Powiatu Pabianickiego

Zawiadomienie o wszczęciu postępowania

Na podstawie art. 79 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2000 z późn. zm.).

zawiadamiam,

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 8 ustawy o samorządzie powiatowym w celu kontroli legalności uchwały Nr LVI/387/22 Rady Powiatu Pabianickiego z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie Programu Współpracy Powiatu Pabianickiego z Organizacjami Pozarządowymi i podmiotami o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2023, która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 8 grudnia 2022 r.

Uzasadnienie

W art. 5a ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 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.

W pierwszej kolejności organ nadzoru wskazuje, że 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. 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 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. akt III SA/Wr 98/13. Zatem Rada przyjmując w § 3 uchwały zapis, że uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, zaniechała ustawowego obowiązku opublikowania przedmiotowej uchwały, jako aktu prawa miejscowego w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, co stanowi istotne naruszenie prawa.

Ponadto organ nadzoru dostrzega inne uchybienia postanowień załącznika do uchwały, a mianowicie:

1) w Rozdziale 4 załącznika do uchwały Rada regulowała zasady współpracy tj.: jawności, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, pomocniczości oraz uczciwej konkurencji.

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, ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że w powołanych wyrokach Sąd podkreślił, że Rada nie ma również kompetencji do definiowania zasad zawartych w art. 5 ust. 3 ustawy. Skoro Rada ograniczyła się tylko do powtórzenia regulacji ustawowej zawartej w art. 5 ust. 3 ustawy, do czego nie miała upoważnienia, to należy uznać, że nie wykonała ciążącego na niej obowiązku określenia zasad współpracy, który to obowiązek wynika z art. 5a ust. 4 pkt 2 ustawy. Pominięcie przez radę powiatu któregoś z wcześniej wymienionych elementów programu skutkuje brakiem pełnej realizacji upoważnienia ustawowego i ma istotny wpływ na ocenę zgodności z prawem podjętego aktu. Rada powiatu obowiązana jest bowiem przestrzegać zakresu upoważnienia, udzielonego jej przez ustawodawcę;

2) w Rozdziale 5 załącznika do uchwały Rada zawarła regulacje, które nie określają zakresu przedmiotowego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

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. 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. Katalog zadań

powinien być sformułowany w ten sposób, aby podmioty zamierzające podjąć współpracę z jednostką samorządu terytorialnego (uczestnicy programu), nie miały wątpliwości, jakie zadania powiat uznał za zadania publiczne przeznaczone do zrealizowania w ramach współpracy w danym roku. W art. 4 ust. 1 ustawy ustawodawca określił zadania publiczne wykonywane przez organizacje pozarządowe i wymienione w tym przepisie zadania, określają zakres przedmiotowy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Zatem zapis zawarty w Rozdziale 5 załącznika do uchwały, który tylko odsyła do art. 4 ustawy nie wyczerpuje dyspozycji zwartej w art 5a ust. 4 pkt 3 ustawy;

3) w Rozdziale 9 załącznika do uchwały zatytułowanym Sposób realizacji Programu Rada zawarła regulacje, które określają sposób współpracy Powiatu Pabianickiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami o których mowa w art. 3 ust. ustawy.

Zdaniem organu nadzoru postanowienia te nie odzwierciedlają sposobu realizacji programu, o czym stanowi art. 5a ust. 4 pkt 7 ustawy;

4) w Rozdziale 11 ust. 6 i ust. 7 załącznika do uchwały Rada zawarła regulacje, które są powtórzeniem art. 5a ust. 3 ustawy.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym utrwalone jest stanowisko, że powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Zawsze, bowiem tego rodzaju powtórzenie jest normatywnie zbędne, gdyż powtarzany przepis już obowiązuje. Jest też dezinformujące, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy, a więc do naruszenia wymagania adekwatności. Uchwała nie powinna zatem powtarzać przepisów ustawowych, jak też nie może zawierać postanowień sprzecznych z ustawą (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 października 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 380/20);

5) w Rozdziale 13 ust. 1 pkt 1 załącznika do uchwały Rada wskazała, że Zarząd Powiatu powołuje komisję konkursową.

Zobowiązanie Zarządu do powołania komisji konkursowej stanowi naruszenie art. 5a ust. 4 pkt 11 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 2020 r., 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 jest podstaw do stanowienia przepisów w materii, która została już uregulowana;

6) w Rozdziale 13 ust. 2 załącznika do uchwały Rada postanowienia dotyczące składu komisji konkursowej.

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. Tryb powoływania i określenie zasad działania komisji konkursowej nie mogą być jednak utożsamiane z określeniem składu tej komisji. Ponadto należy zwrócić uwagę, że skład komisji konkursowej został uregulowany w art. 15 ust. 2b -2ea ustawy;

7) z Rozdziału 13 ust. 4 pkt 7-8 załącznika do uchwały Rada wynika, że komisja w sprawach dotyczących ofert podejmuje kolegialne decyzje oraz rozstrzygnięcia.

Komisja konkursowa powołana jest do opiniowania ofert złożonych w konkursie, nie jest uprawniona do podejmowania żadnych decyzji i rozstrzygnięć. Zapis taki stanowi przekroczenie delegacji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy;

8) w Rozdziale 13 ust. 4 pkt 11-13 załącznika do uchwały Rada zawarła postanowienia, które stanowią przekroczenie delegacji zawartej w art. 5a ust. 4 pkt 11 ustawy, bowiem nie dotyczą trybu powołania i zasad działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert.

Ponadto organ nadzoru zwraca również uwagę na naruszenie Zasad techniki prawodawczej, Zgodnie z § 124a ust. 1 i 2 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w celu systematyzacji przepisów rozporządzenia paragrafy można grupować w jednostki systematyzacyjne (ust. 1). Paragrafy grupuje się w rozdziały, a rozdziały grupuje się w działy (ust. 2). W świetle przytoczonego przepisu organ nadzoru stwierdza, że przyjęta przez Radę technika legislacyjna nie odpowiada powyższym zasadom. Rada powinna usystematyzować problematykę wynikającą z art. 5a ust. 4 ustawy odpowiednio w rozdziały, a następnie rozwijając poszczególne zagadnienia wprowadzać zgodnie z § 124 ww. załącznika do rozporządzenia jednostki redakcyjne w postaci paragrafu, ustępu, punktu, litery, tiret, podwójny tiret. Wobec postanowień załącznika do uchwały nie została zastosowana prawidłowa technika legislacyjna wynikająca z ww. regulacji.

Wobec powyższego, proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie do dnia 30 grudnia 2022 r. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Piotr Cępa

**Radca prawny - Koordynator
Oddziału nadzoru prawnego
i Wojewódzkiego Dziennika Urzędowego
w Wydziale Prawnym, Nadzoru
i Kontroli**

Do wiadomości
Zarząd Powiatu Pabianickiego