

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.201.2018.AOlc

z dnia 18 grudnia 2018 r.

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U.2018.994 ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Rady Miejskiej w Krośnie Odrzańskim nr LX/474/18 w sprawie programu współpracy Gminy Krosno Odrzańskie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2019, w części dotyczącej:

1. § 11 ust. 5,
2. § 13 w zakresie wyrażenia „w szczególności”;
3. § 26 ust. 3, 4 i 5.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 listopada 2018 r. Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim podjęła uchwałę nr LX/474/18 w sprawie programu współpracy Gminy Krosno Odrzańskie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2019 (zwana dalej: uchwałą).

Uchwała została doręczona organowi nadzoru 19 listopada 2018 r.

Po dokonaniu analizy prawnej organ nadzoru stwierdza, że § 11 ust.5, § 13 w zakresie słowa „w szczególności” oraz § 26 ust. 3, 4 i 5 uchwały podjęte zostały z istotnym naruszeniem prawa, tj. naruszeniem art. 5 ust.1 i 4 oraz art. 5a ust. 1, ust. 4 pkt. 4, 5, 11 oraz art. 15 ust.1, ust.2b, ust. 2d i ust. 2da ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2018 poz. 450 t.j. z 2018.02.28 z późn. zm.), zwanej dalej: ustawą oraz § 137 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016r., poz. 283 t.j. z późn.zm.), zwany dalej: "Zasadami techniki prawodawczej”.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 u.d.p.p. organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

Jednocześnie w myśl art. 5a ust. 4 u.d.p.p. 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.

Przywołany przepis ustawy określa obligatoryjne elementy merytoryczne i determinuje treść uchwały w sprawie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. O zrealizowaniu normy kompetencyjnej określonej w wymienionym przepisie można mówić tylko w przypadku, gdy akt organu stanowiącego gminy reguluje co najmniej wszystkie zagadnienia wymienione w art. 5a ust. 4 tej ustawy.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy współpraca, o której mowa w ust. 1, odbywa się w szczególności w formach: zlecenia organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie. Zlecenie realizacji zadań publicznych, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, jako zadań zleconych w rozumieniu art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, może mieć formy: 1) powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji.

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim w § 11 ust. 5 jako jedno z zadań priorytetowych uchwaliła „w zakresie działalności na rzecz organizacji pozarządowych - dofinansowanie udziału własnego organizacji pozarządowych ubiegających się o dotacje ze źródeł zewnętrznych do wysokości 15% kosztów całkowitych na zadania z zakresu:

- a) kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego,
- b) podtrzymywania i upowszechniania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- c) wspierania i upowszechniania kultury fizycznej,
- d) pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób,
- e) działalności charytatywnej,
- f) ochrony i promocji zdrowia, w tym na zadania służące rozwiązywaniu problemów alkoholowych”.

Zdaniem organu nadzoru, stosownie do przepisu art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy, zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie stanowi jedną z form współpracy. Tym niemniej, zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy zlecenie realizacji zadań publicznych, o których mowa w ww. przepisie może przyjąć tylko formy wskazane w ustawie, tj. powierzenie lub wspieranie wykonywania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie / dofinansowanie ich realizacji. Powyższe formy mają charakter katalogu zamkniętego, którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może rozszerzać w drodze uchwały.

W ocenie organu nadzoru ustawa o działalności pożytku publicznego nie przewiduje możliwości dofinansowania wkładu własnego organizacji do projektów współfinansowanych ze źródeł zewnętrznych, a służących realizacji zadań publicznych gminy. Z uwagi na powyższe, sporny zapis uchwały istotnie narusza prawo, tj. art. 5a ust. 1 oraz art. 5 ust. 2 pkt 1 i ust. 4 ustawy, albowiem

został podjęty bez podstawy prawnej. Stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 14 grudnia 2016 r. (sygn. akt II SA/Go 771/16, LEX nr 2179018).

Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim określiła w § 13 uchwały sposób realizacji programu, posługując się sformułowaniem "Program realizowany będzie w szczególności poprzez:". Stworzyła tym samym otwarty katalog działań składających się na sposób realizacji programu. Charakter wykonawczy uchwały w stosunku do ustawy oznacza, że Rada powinna uregulować w sposób kompleksowy i precyzyjny omawianą materię podlegającą regulacji. Rada podejmując przedmiotową uchwałę wyznacza kierunek działań burmistrza w tej dziedzinie. Zatem jej postanowienia winny być precyzyjne i kompleksowe, tak aby postanowienia Programu mogły być wykonywane przez burmistrza w odpowiedni sposób. Brak jest normatywnego uzasadnienia dla posłużenia się w tym przypadku określeniem "w szczególności". Taki zwrot oznacza bowiem, że wskazany sposób realizacji programu nie stanowi zamkniętej liczby zadań, co może wprowadzać element niepewności u podmiotów podejmujących współpracę lub noszących się z takim zamiarem co do możliwych do realizacji działań, to znaczy doprowadza do powstania wątpliwości, czy będą one objęte zakresem przedmiotowym programu. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie, w wyroku z dnia 20 marca 2018 r. sygn. akt II SA/Ol 78/18 „Postanowienia te przewidują, że roczny program współpracy zawiera "w szczególności": formy współpracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 (pkt 4) oraz sposób realizacji programu (pkt 7). Są to katalogi zamknięte. Tymczasem zaś, przez dodanie w powyższych postanowieniach Programu wyrazów: "w szczególności" Rada przyjęła katalogi otwarte, a więc sprzeczne z przepisami ustawy”. W związku z powyższym należy stwierdzić nieważność § 13 przedmiotowej uchwały w zakresie wyrażenia „w szczególności”.

W rozdziale 12 zatytułowanym „Tryb powoływania i zasady działania komisji konkursowych do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert”, w § 26 ust. 3 uchwały Rada Miejska w Krośnie Odrzańskim określiła, że „W skład komisji konkursowej wchodzi:

- 1) przedstawiciele Gminy Krosno Odrzańskie, wyłonieni spośród pracowników Urzędu Miasta w Krośnie Odrzańskim;
- 2) przedstawiciele organizacji pozarządowych.”.

Tymczasem w art. 15 ust. 2b ustawy ustawodawca określił, że w skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki. Ponadto, zgodnie z art.15 ust. 2d ustawy w skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie. Tym samym przepis stworzony przez Radę Miejską w Krośnie Odrzańskim modyfikuje ustawowe zapisy dotyczące składu komisji konkursowej.

Zgodnie z art.15 ust. 2da komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, jeżeli:

- 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej lub
- 2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej, lub
- 3) wszystkie powołane w skład komisji konkursowej osoby podlegają wyłączeniu na podstawie art. 15 ust. 2d lub art. 15 ust. 2f.

Powyższy zapis wskazuje wprost na sytuacje, w których komisja może działać bez udziału osób wskazanych przez organizację. W przedmiotowej uchwale w § 26 ust.4 Rada uchwaliła, że „Komisja konkursowa może działać bez udziału osób wskazanych przez organizacje pozarządowe jeżeli:

- 1) żadna organizacja nie wskaże osób do składu komisji konkursowej;

2) wskazane osoby nie wezmą udziału w pracach komisji konkursowej.”

Przepis ten nie wymienia zatem wszystkich sytuacji, które przewidziała ustawa, co stanowi jego modyfikację, ale również nie mieści się w zakresie trybu powoływania czy określenia zasad działania komisji konkursowej, co stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Potwierdził to Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 czerwca 2013 r. sygn. akt III SA/Wr 124/13 „*W zakresie upoważnienia ustawowego organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do określenia "trybu powoływania i zasad działania komisji konkursowej do opiniowania ofert w otwartych konkursach ofert" nie da się pomieścić postanowień dotyczących składu komisji konkursowych. Tej kwestii poświęcono unormowania zawarte w art. 15 ust. 2b-2e ustawy z 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Przywołane regulacje nie dają organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego podstaw prawnych do wkraczania w ustawowo oznaczoną sferę członkostwa w komisji konkursowej, co wyklucza jakąkolwiek modyfikację, czy też powielanie tych przepisów w akcie lokalnym*”.

Dodatkowo należy wskazać, że zgodnie z § 137 "Zasad techniki prawodawczej" w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.. Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych powoduje nieważność tych zapisów. Zdaniem organu nadzoru § 26 ust.5 uchwały stanowi modyfikację art. 15 ust.2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Na marginesie należy wskazać, że uchwała w § 20 zawiera błąd w dacie – wskazano tam rok 2017 zamiast 2018.

Mając na względzie powyższe, należało orzec jak na wstępie.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały rady gminy wstrzymuje jej wykonanie w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. w terminie 30 dni od doręczenia rozstrzygnięcia za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru i Kontroli

Paweł Witt